



HOUSE OF COMMONS  
CANADA

XC 11  
-2008  
C13

31761 11972287 4

## CANADA'S INTERNATIONAL POLICY PUT TO THE TEST IN AFGHANISTAN: A PRELIMINARY REPORT

Report of the Standing Committee on  
Foreign Affairs and International Development

Kevin Sorenson, MP  
Chair

JANUARY 2008

39th PARLIAMENT, 2nd SESSION



---

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs, in whole or in part, must be obtained from their authors.

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire: <http://www.parl.gc.ca>

Available from Communication Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9

CANADA'S INTERNATIONAL POLICY PUT TO THE  
TEST IN AFGHANISTAN:  
A PRELIMINARY REPORT

**Report of the Standing Committee on  
Foreign Affairs and International Development**

**Kevin Sorenson, MP**  
**Chair**



**JANUARY 2008**

**39th PARLIAMENT, 2nd SESSION**



# **STANDING COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL DEVELOPMENT**

## **CHAIR**

Kevin Sorenson

## **VICE-CHAIRS**

Hon. Bryon Wilfert

Vivian Barbot

## **MEMBERS**

Hon. Raymond Chan

Paul Dewar

Peter Goldring

Wajid Khan

Denis Lebel

Hon. Keith Martin

Deepak Obhrai

Bernard Patry

Caroline St-Hilaire

## **OTHER MEMBERS OF PARLIAMENT WHO PARTICIPATED**

Bill Casey

Hon. Ujjal Dosanjh

Francine Lalonde

Alexa McDonough

## **CLERK OF THE COMMITTEE**

Angela Crandall

## **LIBRARY OF PARLIAMENT**

**Parliamentary Information and Research Service**

Gerald Schmitz, Principal, James Lee And Natalie Mychajlyszyn, Analysts



Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119722874>

# **THE STANDING COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL DEVELOPMENT**

has the honour to present its

## **THIRD REPORT**

Pursuant to its mandate under Standing Order 108(2), and the motion adopted by the Committee on November 20, 2007, your Committee has undertaken a study of Canada's international policy in Afghanistan and has agreed to report the following:



## TABLE OF CONTENTS

---

INTRODUCTION .....	1
Canadian Reconstruction and Development Assistance in Afghanistan and the Role of CIDA .....	3
Canadian Support for Lasting Peace in Afghanistan .....	9
LOOKING AHEAD .....	14
ENDNOTES .....	17
APPENDIX A: LIST OF WITNESSES (39-1).....	21
APPENDIX B: LIST OF WITNESSES (39-2).....	25
APPENDIX C: LIST OF BRIEFS .....	27
MINUTES OF PROCEEDINGS.....	29
DISSENTING OPINION OF THE CONSERVATIVE PARTY OF CANADA .....	31
DISSENTING OPINION OF THE BLOC QUÉBÉCOIS .....	33



# CANADA'S INTERNATIONAL POLICY PUT TO THE TEST IN AFGHANISTAN: A PRELIMINARY REPORT

JANUARY 2008

---

## INTRODUCTION

It is easy to criticize what is happening in Afghanistan. It is a far more difficult task to recommend what *should* be done. In my long professional life, I have not encountered a more difficult policy challenge. I am not sure we have all the right solutions. But I do know that we in Canada urgently need a more informed debate on these issues. Much is at stake.

- Dr. Gordon Smith, Executive Director, Centre for Global Studies,  
University of Victoria, former Deputy Minister of Foreign Affairs  
and former Canadian Ambassador to NATO<sup>1</sup>

In the nine months since that was written, the challenges of Afghanistan for Canada's international policy have certainly not lessened and the stakes, not only for Canada, but for other donor nations and multilateral organizations—notably NATO and the United Nations—are higher than ever. The need for more informed public debate on Canadian policy options is also an ongoing one.

Parliamentarians have been actively engaged in this debate. In addition to deliberations and questioning in the House of Commons, several committees have devoted large amounts of time to Afghanistan issues. In terms of the Canadian Forces dimension, the House Standing Committee on National Defence tabled a report in Parliament in June 2007.<sup>2</sup> We have approached Canada's role in Afghanistan from a more comprehensive perspective, including emphasis on the necessary diplomatic, reconstruction and development dimensions of our efforts now and in the future.

To that end, since October 2006 the Committee has held 18 public hearings specifically on the situation in Afghanistan with well over 40 witnesses, including Afghanistan's ambassador to Canada and both the current and previous ministers of foreign affairs, international cooperation and national defence. Most of these hearings, including that with Dr. Smith, took place during the first session of the 39th Parliament. In addition, the Committee met with leading Afghanistan expert Dr. Barnett Rubin, Director and Senior Fellow of the New York University Centre on International Cooperation, on 7 February 2007 during the course of its study on advancing support for international democratic development.<sup>3</sup> He subsequently testified in Ottawa on March 29, 2007.

Following the reconstitution of the Committee in November 2007, a motion was adopted on November 20, as follows:

That the Committee undertake a study on Canada's mission in Afghanistan; that this study begin with the adoption of all testimony pertaining to this question and heard by the Committee during the previous session of Parliament, so that testimony can be deemed adduced by the Committee in the current session; that, pursuant to Standing Order 108(2), the Committee invite the relevant representatives of the government, stakeholders from non-government organizations and experts to appear before the Committee at the earliest possible time, with a view to completing this study, **making sure to assess, among other aspects, CIDA's participation in Afghanistan and also making sure to investigate possible approaches to establishing a lasting peace in Afghanistan**, and, in order to make recommendations on Canada's role in Afghanistan at the end of the present mission; and that the Committee make a preliminary report to the House of Commons by December 14, 2007.<sup>4</sup>

Given the scope and complexities of examining Canada's policy choices in Afghanistan, the Committee stresses that this is only a preliminary report, a prelude to the full study of the issues which we intend to pursue during 2008, following the release of the report of the Prime Minister's Independent Panel on Afghanistan expected at the end of January 2008. However, as a timely contribution to the public debate, we want to draw attention to some key concerns prior to the publication of that report—notably in terms of the nature and effectiveness of Canada's reconstruction and development assistance to Afghanistan, the role of the Canadian International Development Agency (CIDA) in that regard, and the best possible approaches for Canada to pursue in supporting the achievement of lasting peace in Afghanistan. These are the subject of the following two main sections of the report.

Afghanistan has emerged as the principal priority of Canada's international policy and it is also where the evolving "whole-of-government" approach that seeks to coordinate the activities of the main departments and agencies involved—the Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT), CIDA, and the Department of National Defence (DND)—faces its greatest test. Experts differ on what are realistic objectives for ultimate overall "success" in Afghanistan. But the Committee's chief concerns at this point can be boiled down to two questions:

1. Are the resources (current and planned) that Canada is expending in Afghanistan being delivered in the best possible way to the maximum positive effect?
2. What is required of Canada in order to help substantially improve the lives of all Afghans and to make possible the attainment of sustainable peace in Afghanistan?

In a short report, it is not possible to do justice to the breadth and richness of the testimony already received. We will refer to selected highlights from that testimony but we

encourage the Government and the Independent Panel to take into account the full transcripts available on the Committee's website.<sup>5</sup> We are also mindful of the following:

- The situation in Afghanistan and in the region is constantly evolving. Some witnesses have been more optimistic than others about the benefits of Canada's presence and about Afghanistan's long-term prospects. But as well, some may have revised their outlooks since they testified and could be recalled by the Committee.
- The Committee also plans to hear from additional witnesses in 2008 and intends to travel to Afghanistan in order to get a firsthand picture that is as accurate as possible of developments on the ground prior to making any final recommendations.

All members of the Committee recognize that Afghanistan is not a short-term issue for Canada's international policy and for the international community as a whole. Facts about Afghanistan are often based on varying estimates<sup>6</sup>, fraught with caveats or contested; opinions over what should be done, how, and in what sequence diverge widely. There are no easy, simple, quick or obvious "fixes". Even those with expert knowledge are usually cautious in their assessments. Indeed, in a May 31, 2007 address to the Centre for Strategic and International Studies in Washington D.C., the former U.S. ambassador to Afghanistan (July 2005-April 2007), Ronald E. Neumann, stated that, while he is fundamentally optimistic about Afghanistan's future, the rocky road ahead can be difficult to discern:

Afghanistan is a country where the more you know, the more confused you become. It is a country where there are always multiple indicators going in different directions, which, of course, also makes it an easy place in which to go out and document the presumption that you brought to the subject in the first place, but harder to draw a balanced bottom line. And it is one that is going through a lot of turmoil.<sup>7</sup>

At the same time, the Committee believes that the Government of Canada must continue to evaluate conditions in Afghanistan in as objective a manner as possible in order to adjust policy to changing circumstances and to make the most lasting positive impact possible for the benefit of the people of Afghanistan. We offer these preliminary reflections in that spirit.

### **Canadian Reconstruction and Development Assistance in Afghanistan and the Role of CIDA**

One of the policy challenges facing the government of Afghanistan and outside actors is that many problems are interconnected and therefore multi-dimensional approaches are required involving progress in external interventions of all kinds, internal governance reforms, the rule of law and law enforcement, counter-narcotics, and so on. It is frequently said that security is required for development to proceed and also that

development—or more pointedly, tangible, visible improvements in the living conditions of ordinary Afghans—are required for security objectives to be met. Ideally, measures taken should be both simultaneous and mutually reinforcing. Indeed, as Afghanistan's ambassador to Canada His Excellency Omar Samad underlined to the Committee: "Afghanistan is not a uni-dimensional matter, nor is it an isolated concern. It cannot be defined in simplistic, sound bite terms, since we are dealing with a serious and complex matter of strategic importance."<sup>8</sup>

Canada, which has one of the largest Afghan diasporas in the world, also ranks among Afghanistan's top five donors, and will soon be among the top four as Ambassador Samad told the Committee. Afghanistan itself is Canada's largest single country bilateral aid commitment. In this respect, Canada has already pledged C\$1.2 billion in total aid until 2011, the end of the five-year period of the Interim Afghanistan National Development Strategy (I-ANDS).<sup>9</sup> CIDA President Robert Greenhill told the Committee on November 27, 2007, that "the Agency will spend more than \$250 million in grants and contributions in Afghanistan in 2007/2008."<sup>10</sup> To manage the disbursements, he added that CIDA is increasing the number of staff in Kabul and Kandahar. "Our field presence has more than doubled in the past two years: we will have 35 professional staff working in Afghanistan by April 2008 compared to just 10 in 2006. Overall with the creation of the Afghanistan Task Force, we have grown from a program of just 20 full-time employees to a staff of almost 80."<sup>11</sup> According to Mr. Greenhill's oral testimony, CIDA currently has "about 22" personnel in Afghanistan, including "nine in Kandahar overseeing projects."<sup>12</sup>

In this preliminary report, the Committee cannot address all of the factors requiring attention, but we can underline some basic concerns. We agree with Gordon Smith that: "Ultimately, the alleviation of poverty must become a primary strategy for achieving security in Afghanistan. Yet the country still receives far less funding from the international donor community overall than most other post-conflict nations."<sup>13</sup> We believe this is an area for Canadian leadership and innovation, building on existing efforts. Dr. Smith told the Committee that he was "impressed by the ways in which CIDA is really trying to change the way it does business, in a fundamental way, so that it can operate in the real world of Afghanistan."<sup>14</sup> Appearing at the same hearing, Dr. Rubin made similar points in stating that "Afghanistan needs more—and more effective—development assistance. Canada has actually been one of the best donors in terms of the way it gives assistance."<sup>15</sup>

Virtually all witnesses, including Christopher Alexander, UN Deputy Special Representative to Afghanistan and former Canadian ambassador to Afghanistan, shared the view that international assistance to reconstruction and development has been insufficient to the needs. This deficiency has been exacerbated by other factors. Scott Gilmore of the Peace Dividend Trust, which has several projects in Afghanistan, observed that "only a very small portion of the money that the international community spends on Afghanistan is spent in Afghanistan. There is a massive lost opportunity to use the operational spending of the donors and international agencies to drive economic recovery through local procurement in the hiring of Afghan staff."<sup>16</sup> Seema Patel of the Centre for Strategic and International Studies argued that assistance has been "slow to impact

Afghans" and that "the improvement in the economy has not trickled down to the ordinary Afghan."<sup>17</sup> She added:

It's our belief that reconstruction efforts to date have been too Kabul-centric. Much of this is driven by a class of Afghan leadership that is threatening the entire enterprise with exclusionary, corrupt, and controlling practices. Traditional donor constraints are also to blame. Large-scale contracting, the need for certifiable partners, dependence on central government, and the expenditure of funds has become a standard way of doing business for many donors. We believe the best way to ensure that R and D funds go further, particularly in the tough southern provinces, is to engage ordinary Afghans, from planning to implementation. The process is as important as the programs. At various times, from *shuras* to micro hydro projects to informal government justice structures, Afghanistan has shown the value of local ownership.<sup>18</sup>

According to Barnett Rubin: "What I see that has been really missing in the agricultural sector has been the type of infrastructure and institutional changes that are needed above the village level—for instance, larger-scale and medium-sized water projects, which are very essential, and measures that would improve marketing, such as roads, more information, and things like that."<sup>19</sup> More broadly, Sara Chayes of the Kandahar Arghand Cooperative pointed out how weak governance combined with corruption, including at the provincial and local level, can undermine the entire aid effort. As she put it: "Within this context of corruption, no matter how much development assistance you provide, it's going to be distorted, because it's passing through corrupt channels...if you spend a fortune on development assistance and it passes through corrupt hands, it's only going to reinforce what is essentially a governing system that people are suffering from."<sup>20</sup>

At the same time, most witnesses acknowledged the role that Canada is playing as one of the largest donors to Afghanistan. A number commented favourably on the results of CIDA funding. For example, Linda Jones of the Mennonite Economic Development Associates of Canada (MEDA), which has been operating in Afghanistan for three years, told the Committee that during that time "we have also seen the tremendous impact that Canada's development contribution is having on the rebuilding of the nation. ... we would suggest that Canadian dollars can be effectively used to build bridges between Canadian and Afghan individuals, groups, institutions, businesses, and other agencies."<sup>21</sup> Scott Gilmore was very positive in his message to the Committee that "Canada's investment is producing a tangible and direct and positive impact on the lives of Afghans. Whether it's microcredit, health care, justice, or private sector development, CIDA money and Canadian agencies are making an impressive difference in Afghanistan. ... CIDA's overall impact in Afghanistan is another success story. ... Unfortunately, these success stories are not being heard, and they're being overshadowed by political controversies."<sup>22</sup>

In such a difficult operating context, however, a range of critical concerns were raised with the Committee. After pointing out that "there are maybe six or seven government ministries out of 25 that are effective", Christopher Alexander argued that "we need more NGOS that have what it takes to implement national programs, and national programs are where Canada, for many years now, has shown leadership."<sup>23</sup> He also

emphasized the importance of Afghan private sector development and local procurement. Dr. John Watson, then President and CEO of CARE Canada, which has a long history of involvement in Afghanistan, accepted that the National Solidarity Program (NSP) “is doing extremely good work.” But he worried about a lack of willingness to invest in local business in high-risk areas and a kind of “groupthink” that does not pay enough attention to grassroots impacts. As he put it to the Committee:

I have never seen such a dense, self-referring realm of groupthink, if you like. I think it has given us an unbalanced aid program, in being focused on national programs. ... I don't think it is balanced, because it is putting too much weight on programming that's going via the Afghan government. In my view, if the Canadian government is doing a national program, it should also be doing, at the same time, a program at the grassroots that funds a Canadian or Afghan NGO, so that a committee like this can get feedback as to what those top-down programs are doing at the grassroots level.<sup>24</sup>

Professor Pierre Beaudet of the University of Ottawa was not satisfied with the accountability for results of Canadian “quick impact” projects under the framework of CIDA’s support for the NSP that is “intended to rebuild villages and small communities”. As he explained to the Committee: “I do not know the practical results of all this, but I do know that CIDA is refusing, despite access to information requests, to release information on the estimated and partial results of those operations. ... I would like for CIDA to be transparent and provide us with the information, because it does exist.”<sup>25</sup> Lina Holguin, Policy Director of Oxfam-Quebec, which has worked in Afghanistan since the early 1990s, related to the Committee her concern that ‘rapid impact’ projects associated with Provincial Reconstruction teams (PRTs) “usually lack community participation, and as a result are inappropriate or unused.”<sup>26</sup>

CIDA, for its part, given its responsibility for the \$1.2 billion that Canada has so far pledged for reconstruction and development in Afghanistan over the decade 2001-2011, affirms that it is attempting to do more to reach ordinary Afghans. As former Minister of International Cooperation Josée Verner told the Committee in March 2007:

Turning to our efforts in Kandahar province, ... (we) anticipate spending more than \$30 million this year, five times more than in 2005-06. One of our top priorities has been to meet the basic needs of Kandaharis. ... CIDA staff within the PRT (Provincial Reconstruction Team) have a number of ways to report to their CIDA superiors. I have had numerous opportunities to speak with them, either by telephone or upon their return to Canada. The information comes from them, from the Afghan government which provides us with figures relating to their achievements, from United Nations organizations, for example, which provide us with information on what is being done in Afghanistan, and from our partners, including Rights and Democracy, which conducts strict audits of the achievements in Afghanistan.<sup>27</sup>

There are obviously differences of perception in terms of what CIDA is able to accomplish. By far the most negative view heard by the Committee was that of Norine MacDonald of the Senlis Council who argued that “Canada’s development and aid failures in Kandahar are endangering our substantial military successes there.” She called on the government to “dramatically overhaul Canada’s development aid and counter-narcotics

policies" and "for CIDA to be relieved of its responsibility for development efforts in Afghanistan and to be replaced by the appointment of a special envoy to Afghanistan to coordinate development aid and counter-narcotics policy, with a development and aid budget equal to the military budget. We need a major and immediate overhaul of our approach in Afghanistan."<sup>28</sup> Recently, the Senlis Council has gone so far as to recommend that "a Combat CIDA/DFID should be established whereby the Canadian and British militaries assist in the delivery of aid to ravaged parts of the south [of Afghanistan]. The military should also be given control of development agencies' war-zone budgets."<sup>29</sup>

From the Committee's testimony, it is apparent that no other witness supports such a position; indeed quite the opposite.<sup>30</sup> Even critics of international aid such as Sarah Chayes of the Kandahar Arghand Cooperative, have argued that the best response to improving CIDA's operations is to not give up on CIDA. As she told the Committee by video-conference from Kandahar:

I think CIDA procedures need to be streamlined. Like every public development agency, it's way too bureaucratic. ... The fact is that CIDA has now been on the ground for a year and a half to two years and it has built up an experience. In other words, there were a lot of programs that took way too long in the pipeline that are now, finally, beginning to hit the ground. If you were to halt all of that and create a whole new structure, believe me, you would create a lot more bureaucracy. What I would look at, again, as a committee, is bypassing some of the extremely rigid procurement requirements and think about how we can make our public development agency more flexible, a more rapid-reaction kind of agency, not just for Afghanistan but for all the other crises that are going to face Canada and other western countries in the future. I think it would be a real waste of an investment to pull CIDA out now.<sup>31</sup>

Responding to the latest Senlis Council report, Nipa Banerjee, who was head of Canada's aid program in Kabul from 2003-2006, and is currently with the University of Ottawa's Graduate School of Public and International Affairs, stated the following:

It must be understood that there are no quick fixes in Afghanistan. In a country ravaged by decades of war and with a slim skilled human resource base, even massive reconstruction and development efforts will not yield immediate results, especially in remote rural areas. It will take generations to make the advances expected. Fanning unrealistic expectations of the Afghan public and the publics of the donor countries is the last thing that should be done to temper tensions at these critical times.

Sustainable social, economic and political transformation that will mark longer term development can only be done through Afghan state institutions and with the support of Afghan civil society. The institutions that will lead the transformation process must be strengthened. Continued international support is critical for this strengthening process. Diverting the resources and attention of development agencies toward the short-term will not help build a sustainable peace.<sup>32</sup>

Most witnesses generally wanted to see greater emphasis on the developmental and peacebuilding dimensions of Canadian assistance within a truly "whole-of-government" approach for Afghanistan. In that regard, the seven witnesses from

the Afghanistan Reference Group—a network of Canadian NGOs involved in Afghanistan—who appeared before the Committee on November 29, 2007<sup>33</sup>, outlined a range of issues for Canadian policy consideration, *inter alia*:

- So as to achieve long-term security on the basis of development and peace, ensuring that military operations in Afghanistan, including those associated with the PRTs, minimize Afghan civilian casualties, provide protection to ordinary Afghans, and not endanger the activities of humanitarian aid workers (given the high and increasing threat level they have been facing in 2007);
- Giving greater attention to humanitarian access to Afghanistan and to diplomatic efforts;
- Emphasizing assistance approaches that respond to Afghan grassroots needs and priorities, that support NGO partnerships from the bottom up, that include community-based participation and help to build local capacities in terms of development, governance and peacebuilding;
- Engaging all sectors of Afghan civil society—notably women and youth (almost 70% of the population is under the age of 25)—as well as the Afghan diaspora, in Afghanistan’s development process;
- Increasing pro-poor contributions towards “job creation, capacity building, alternative livelihoods and community-based initiatives effectively bridging the urban-rural gap in Afghanistan.”<sup>34</sup>

A far-reaching concern expressed by nearly all witnesses is that of sustaining a long-term commitment to development assistance for Afghanistan at the level that is required. For example, Nigel Fisher of UNICEF Canada argued that: “Assistance to Afghanistan should be a high priority for Canada today and for the foreseeable future. It’s in our self-interest to invest in Afghanistan’s security and reconstruction... An increase in non-military development assistance to Afghanistan is absolutely essential.”<sup>35</sup> Yet, notwithstanding additional development aid announcements by Canada and the United States in 2007, Marc-André Boivin foresaw that “with the initial anti-terrorism impetus gone, this more long-term approach is also faced with the renewed insignificance of Afghanistan on the world scene.”<sup>36</sup>

The Committee hopes that this outlook is misplaced and that the international community will augment, not diminish, its assistance efforts in Afghanistan. Canada, in particular, must plan for a long-term development engagement. Anything less puts at risk not only our considerable investments to date and commitments under the 2006 Afghanistan Compact<sup>37</sup>, but more importantly the prospects of the Afghan people for a better life.

## **Canadian Support for Lasting Peace in Afghanistan**

The goal of the international community in Afghanistan since 2001 has been to assist that country through a combination of military and non-military means to finally emerge from some three decades of conflict and achieve lasting peace and prosperity for its citizens.

Afghanistan has made real progress toward this goal—adopting a constitution, holding elections and implementing other elements of the 2001 Bonn Agreement and subsequent international accords on Afghanistan. Indeed, Afghan-Canadian Mirwais Nahzat of World University Services of Canada (WUSC) began his presentation to the Committee on November 29, 2007 by recognizing that “Afghanistan has achieved remarkable political, social and economic progress since the collapse of the Taliban regime in 2001.”<sup>38</sup>

At the same time, there is general agreement that Bonn was only the beginning of a long-term engagement of the international community in Afghanistan that has and must continue to evolve. As Graeme MacQueen cautioned the Committee: “Once we are clear that our chief goal and highest priority is the well-being of Afghans and Afghanistan, we must acknowledge that this goal cannot be achieved until the root conflicts in Afghanistan have been identified and addressed.”<sup>39</sup> Moreover, the re-emergence of a Taliban-led insurgency in the south and east of the country has made further progress much more difficult, and threatens to roll back some of what has been already achieved. As the UN Secretary-General reported to UN member states in September 2007:

As the transition in Afghanistan comes under increasing strain owing to insurgency, weak governance and the narco-economy, the Government of Afghanistan, supported by the international community, will need to demonstrate political will by taking the bold steps necessary to recapture the initiative in each of these fields and restore confidence to the population in tangible ways. Without stronger leadership from the Government, greater donor coherence—including improved coordination between the military and civilian international engagement in Afghanistan—and a strong commitment from neighbouring countries, many of the security, institution-building and development gains made since the Bonn Conference may yet stall or even be reversed.<sup>40</sup>

While success will obviously require significant military and development assistance, coordinating assistance and increasing dialogue between the international community, regional powers and the Government of Afghanistan will in particular demand strengthened diplomacy. Seema Patel, who spent nearly seven weeks in Afghanistan in the fall of 2006 coordinating a survey of Afghan attitudes on a range of issues, argued before the Committee:

The security and development strategy, in my opinion, is in line with what works best in Afghanistan. However, I think Canada can go one step further on the diplomatic front... Canada, whose troops are in the most difficult area and who has respect in the U.K., the U.S., and throughout Europe, particularly for its thoughtful approach to post-conflict

reconstruction, can and should play a more aggressive role on the diplomatic front. It is a critical niche role for Canada, and we would like to see more of it.<sup>41</sup>

Witnesses before the Committee agreed that Canada and the rest of the international community should continue to help Afghanistan in its efforts to achieve a lasting peace. Gerald Ohlsen of the Group of 78 put it well when he told the Committee that “Canadians have a profound interest, purchased at great cost, in the future peace and stability of Afghanistan. Let us work together, with Afghans, with our allies and with the global community, to bring peace to the Afghan people.”<sup>42</sup>

While witnesses sometimes differed on the means to achieve such a peace, most recognized that a purely military solution to the problems in that country is not possible and that there is a need for complementary military and non-military assistance. Most also agreed that the achievement of a lasting peace for Afghanistan would require both increased resources and better coordination on the part of the international community. At the same time, many underlined the concomitant need to strengthen Afghanistan’s national dialogue and reconciliation processes, and to address Afghanistan within its regional context. Indeed Mr. Ohlsen expressed concern that “there is a vacuum when it comes to constructive and responsible promotion of a political settlement in Afghanistan”, identifying “helping to shape a comprehensive peace process” as a potential area for Canadian international leadership.<sup>43</sup>

As already noted, there was wide agreement that the international mission in Afghanistan has been under-resourced from the beginning, *both* in terms of money and in terms of military forces. In the fall of 2006, Professor Roland Paris of the University of Ottawa told the Committee that “from the beginning, this mission has been hampered by a lack of international forces to help the Afghan government establish its presence throughout the country. We are dealing with the consequences today, as we belatedly enter regions that have been neglected for the past five years. So we are living the consequences of early decisions about under-resourcing this operation. In fact, for the size of the country and the population, this is the most under-resourced international stabilization mission since World War II.”<sup>44</sup>

While international assistance to Afghanistan has been multifaceted, the continuing insurgency has led to an ever-greater focus on the security aspects of the mission. Although security assistance remains a high priority, witnesses were generally in agreement that more attention should have been paid earlier on to challenges such as governance and the rule of law—which includes issues such as corruption, the drug economy and human rights. In practical terms, while the training of an Afghan National Army remains a priority, much more attention should have been placed sooner on training the Afghan National Police, and the international community must move to address this shortcoming as quickly as it can.

Witnesses also generally agreed on the need to address the many problems of Afghanistan within a broader regional context. That this is a perilous and constantly

evolving context was reinforced to the Committee by Afghan Ambassador Omar Samad in his statement to the Committee of December 4. In particular, many underlined the need to recognize and address the important role played by Pakistan in the resurgence of the Taliban. In a videoconference from Kandahar, where she has lived for the last five years, American former journalist Sarah Chayes told the Committee that: “It’s really important that you understand what’s happening in southern Afghanistan, not so much as an insurgency—that is, an indigenous uprising by locals—but rather as a kind of invasion by proxy of Afghanistan by Pakistan using Afghans. Fundamentally, this so-called insurgency is being orchestrated, organized, financed, trained, and equipped across the border in Pakistan.”<sup>45</sup>

While most witnesses did not go that far, they agreed that more needs to be done to address the issue of Pakistan and its relations with Afghanistan. Chris Alexander told the Committee in early 2007 that: “Pakistan... remains the partner of Afghanistan with whom we all need to work most intensively to solve some very key outstanding problems. Key to the solution is a recognition that the Taliban represents a threat to the established order, to the constitutional order in both countries. I think there is a dawning recognition in Pakistan itself that this is the case.”<sup>46</sup> He added: “Quite frankly, in the first four or five years of transition, the importance of this issue was under-recognized by all the relevant players... we are only now generating the critical mass of dialogue with Pakistan that we need on these issues.”<sup>47</sup>

Seema Patel agreed on the need to address Pakistan as a priority, but underlined the need to also include other regional countries, which had played a key role during the initial Bonn process. In her words, “The diplomatic front in the regional countries I think is critical. It was during Bonn, and it should be for the long term.”<sup>48</sup> As noted above, she also argued that Canada should play a stronger diplomatic role. As she explained:

The U.S. dominates the mission in Afghanistan, and it needs its allies that are committed to Afghanistan's recovery to push for better, more effective policies. I have met officials from the Netherlands, Norway, Germany, Canada, and the U.K. who are all committed to making positive changes and to creating a unified approach to some of the tougher issues, such as the role of Pakistan and Iran, the approach to countering narcotics, short-term strategic planning, a geographic balance of reconstruction assistance, and international accountability. These officials from these countries need to be brought together and need to work together to influence U.S. and Afghan leadership.<sup>49</sup>

In terms of the achievement of peace in Afghanistan, Graham MacQueen of McMaster University was among those who argued for a “serious peace process”, but he added that “it would probably be very unwise to go directly to negotiation between leaders of main belligerent groups. This would encourage undemocratic backroom deals, which is not what we are advocating.” Instead, he recommended a process that begins with dialogue and problem-solving, then moves on to negotiations and reconciliation.<sup>50</sup>

While there has been much controversy in Canada and elsewhere over the question of whether or not to “negotiate with the Taliban,” most witnesses before the Committee

agreed that achieving peace in Afghanistan will require simultaneous political as well as military efforts. Former deputy minister of Foreign Affairs and Canadian Ambassador to NATO Gordon Smith argued that: "The political dimension of this, both with Pakistan and the internal political dimension in Afghanistan, is key. I say that without having any illusions about how difficult this is to do."<sup>51</sup> Most witnesses agreed it would be useful to talk with some elements of the insurgency. Ernie Regehr of Project Ploughshares argued before the Committee in November 2006:

I don't think the point is to search out the Taliban leadership and make it even stronger by making it the centre of negotiation. I think it's to search out the people who have grievances against the government, who are disenchanted with the government, and who, for a lack of other political housing, go to the Taliban as the umbrella under which they express their dissidence. I think it's this kind of non-Taliban leadership, which expresses grievances,<sup>52</sup> that you want to go to in the negotiations.

Gordon Smith agreed: "With respect to the Taliban and whether it can be split, that's exactly what we suggest .... Again, it's controversial. Some people think it's possible to try to exclude some of the more extreme elements and to try to bring people who are associated with the Taliban into the political process in Kabul. That will, among other things, end up giving the Pashtun people a greater degree of power in the overall governance of the country."<sup>53</sup> Unfortunately, the difficulties involved in national reconciliation in Afghanistan are underlined by the fact that not all Afghans want the Pashtun people to have a greater degree of power in the governance of the country.

On the question of an increased regional perspective on the problems of Afghanistan, there have been some positive developments, notably in relations between Afghanistan and Pakistan. In mid-October, however, the Special Representative of the UN Secretary-General for Afghanistan, Tom Koenigs, reported to the UN Security Council that there was still a "capacity deficit in regional cooperation." He argued that this capacity deficit "must be addressed first and foremost within the Government of Afghanistan by the creation of supporting regional units in the lead ministries, led by the reinforced Ministry of Foreign Affairs." He added: "For the region, a key target remains complementing the focus of Afghanistan's neighbours on their bilateral relationships by furthering, and expanding upon, multilateral approaches to enduring stability for Afghanistan."<sup>54</sup> Canada may be able to play a useful role in both of these areas.

Among other approaches to increasing regional cooperation, a number of nations have favoured the appointment of a new higher-level UN special envoy to Afghanistan. In September 2007, Canada's Minister of Foreign Affairs, the Honourable Maxime Bernier explained that: "we believe that at the leadership level in Afghanistan we need someone of a high level and with a clear mandate." He continued, "The UN mission is already there, and Canada is there under UN mandate, but we believe that the UN itself has to be more active in the co-ordination process."<sup>55</sup>

In terms of Afghan national reconciliation, in September 2007 Afghan President Hamid Karzai took the unusual step of appealing publicly to Taliban leader Mullah Omar to

hold discussions. While the Taliban refused to do so unless the government met certain preconditions such as the withdrawal of foreign military forces—which it refused to do—there is no longer a debate about whether such negotiations would be proposed, only about the circumstances in which they might occur. In the meantime, continued military assistance will be necessary to establish the conditions for effective dialogue. As Barnett Rubin told the committee:

...people don't surrender when they think they're winning ... As long as there is, from their point of view, a part of Afghanistan that is not under the control of the Government of Afghanistan because it's in the tribal agencies and in Pakistan, and as long as that area is also not really controlled by Pakistan and Pakistan does not do more to effectively shut down that recruitment centre, then there is a vast reserve that they have that makes it very difficult to create conditions for that kind of political discussion, although it can be done on a local basis within Afghanistan.<sup>56</sup>

Gerald Ohlsen underlined to the Committee the need for the United Nations to play a key role in support of a “broadly-based political dialogue, one that engages all sectors of society and all communities of interest... given that only the UN can even notionally lead the peace implementation process, if only because no other single body is acceptable to the international community.”<sup>57</sup> Tom Koenigs stated in September 2007 that “we from the United Nations will certainly support peace talks because the insurgency cannot be won over by military means only and we have to keep the door open for negotiations.”<sup>58</sup> At the same time, he agreed with Barnett Rubin and others that general negotiations were not imminent. In mid-October, he provided more detail to the Security Council as follows:

In the past two months, the President and the parliament have increasingly expressed the desire to conduct outreach to insurgents willing to reconcile with the Government. However, to be effective, national reconciliation will require a comprehensive strategy defined by the parameters of the Afghan constitution. I was told that several Taliban commanders have expressed the wish to live in peace under the current constitution—out of fear for their survival and uncertainty about the sustainability of their sanctuaries and in response to signals pointing towards the need for dialogue at many levels, above all in the wake of the Afghanistan-Pakistan peace jirga held in early August. The Taliban as an organization remains, at least in part, determined to continue its military campaign. There are currently no prospects for negotiations with the top leadership of the Taliban.<sup>59</sup>

Over the past several years, Canada has significantly increased the diplomatic resources it devotes to Afghanistan, and has also recently given the Department of Foreign Affairs and International Trade responsibility for coordinating all Canadian government activities there—the so-called “3D” or “whole-of-government” approach. In April 2007, former Canadian diplomat Scott Gilmore argued before the Committee that:

Canada's relative influence in Kabul is unique, and I can say this as a former diplomat ....Unlike most other post-conflict missions, Canada is one of the lead players in Kabul. This is partly due to the size of our commitment, but it's also due to the effectiveness of the three-D approach and the leadership of such people as our former Canadian ambassador, Chris Alexander, who has now left the foreign service to work for the UN; General Hillier; and General Andrew Leslie.<sup>60</sup>

Making the most effective use of this influence, Canada should explore how it can help to strengthen political processes both within that Afghanistan and throughout the region, since both will be critical elements in the achievement of a lasting peace. The Committee is fully aware that such processes will be difficult, long-term, and certainly not without risk. Nevertheless, as Gerald Ohlsen pointed out, it is important to begin the dialogue now and to pursue these issues on multiple levels.<sup>61</sup> Further action is imperative.

## LOOKING AHEAD

Canada is fortunately engaged at the most critical levels, and adjusting well to the dynamic environment. Canadians in civil and military affairs in Afghanistan are indeed serving a noble cause and deserve all the support you give them.

We all need to contemplate for a minute what the consequences of failure would mean to Afghans, to the region, to the forces of oppression and to those in the family of nations who are invested in blood and in kind? ...

Whatever the decision, I urge you beforehand to contemplate strategically, using broad analysis and a grand perspective.

His Excellency Omar Samad  
Ambassador of the Islamic Republic of Afghanistan to Canada<sup>62</sup>

As the Committee has underlined at the start, Canada's future role in Afghanistan constitutes a great challenge for our international policy in the months and years ahead. The members of the Manley panel had the complexities of the situation reinforced during the course of their visit to Afghanistan in late November 2007.<sup>63</sup> We look forward to their findings, but we do not expect that they will be able to come up with definitive answers between now and the end of January 2008. With this preliminary report, the Committee's objectives are modest: namely, to contribute some of what we have learned to date to the necessary ongoing public debate. We are not yet ready to draw firm conclusions. These must await the deeper and fuller study that we intend to undertake during 2008.

The Committee can, however, make some interim observations based on the testimony we have received so far and in line with the two major studies that we have completed and presented to the House in the past year. First and foremost, while witnesses differed on the specifics of how best Canada should support the Afghan people, all witnesses without exception argued that Canada must make a long-term commitment to helping Afghans achieve sustainable poverty-reducing development and a lasting peace.

In the wake of decades of devastating wars and civil conflicts, Afghanistan remains one of the world's most fragile states. In the final recommendation of the Committee's December 2006 Report *Canada's International Policy Put to the Test in Haiti*, we argued that: "Canada should formally commit to a 'whole of government' strategy for Haiti that envisages involvement for at least ten years and that indicates long-term

funding—beyond the five-year allocations already announced in July 2006—will be available to fully support this strategy.”<sup>64</sup> In chapter nine of the Committee’s July 2007 Report, *Advancing Canada’s Role in International Support for Democratic Development*, the Committee, reflecting on the “hard cases” of Afghanistan and Haiti—the number one and two recipients of Canadian international assistance respectively—we recommended that:

Recognizing that the circumstances of “failed” or “fragile” states are the most difficult and complex for democratic development interventions, Canada should concentrate its efforts in countries where it is already heavily invested with much at stake, and where it is capable of making a difference by sustaining high levels of democracy and peace-building assistance over long periods of time.<sup>65</sup>

That does not mean just doing more of the same. In both reports, the Committee emphasized the need for continuous learning that feeds back into the policy planning, decision-making, and accountability processes. We called for better coordination of efforts at all levels from multilateral undertakings to the processes within our own government. We called for better, more regular and more transparent context-specific assessments and independent evaluations for effective results. We repeat those calls here.

Moreover, in the case of Afghanistan specifically, we acknowledge the many witnesses who have appealed for greater emphasis on the socio-economic, governance, peace support and diplomatic dimensions of what must be an eventual and sustainable Afghan political solution. Especially when Canadian lives are at risk, Canada’s Afghanistan strategy must also always strive to put our resources, both military and non-military, to the best possible use under difficult and changing circumstances. Canada’s approach must take into account the voices of ordinary Afghans. As importantly, it must do so in a way that includes the participation of Parliament and the Canadian public.

Many of our witnesses raised important issues and concerns that remain pertinent through 2008 and beyond. For example:

- To what extent is our current level of assistance sufficient, and the manner in which it is delivered appropriately configured, in order to be most effective in raising living conditions for the greatest number of Afghans, especially the poorest and most vulnerable, and in providing for their security? What policy changes may need to be considered?
- How can Canada best work with Afghan and international partners in order to achieve the security and stabilization objectives necessary to permit sustainable development of a democratic Afghan state and society, “Afghanization” of that development process, and ultimate resolution of civil conflict to the point that Afghans themselves can realize their national goals through peaceful, political means?

It comes down to why Canada is and must remain in Afghanistan, and to making sure that all of our interventions are really helping, in the best ways possible under the circumstances, the Afghan people to secure a better future for themselves. That is the overall long-term question that the Committee will bear in mind as it pursues its study of future Canadian policy choices in Afghanistan.

We close with the stirring words to the Committee of a young Canadian, Mirwais Nahzat, who fled Afghanistan with his family almost 15 years ago. Recently returned from a visit to his native country in October 2007 to, as he put it, “assess first-hand some of the major challenges and changes in ordinary Afghans’ lives”, he made the following appeal to us:

Saving Afghanistan is within our grasp and we owe it to Afghans, and to the Canadian public to leave behind a meaningful legacy in the war-battered Afghanistan. As an Afghan-Canadian, I urge you to remember the plight, problems and dreams of the people of Afghanistan.<sup>66</sup>

## ENDNOTES

- 1 Gordon Smith, "Foreword", *Canada in Afghanistan: Is It Working?*, Canadian Defence & Foreign Affairs Institute, March 2007, p. 3, <http://www.cdfa.org/PDF/Canada%20in%20Afghanistan%20Is%20it%20Working.pdf>; see also his testimony before the Committee, 39th Parliament, 1st Session, FAAE Meeting No. 47, March 29, 2007.
- 2 See House of Commons Standing Committee on National Defence, *Canadian Forces in Afghanistan*, presented to the House June 18, 2007, and the Government Response, presented to the House October 17, 2007, <http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteeList.aspx?Lang=1&PARLSES=391&JNT=0&SELID=e24&COM=10470>.
- 3 The case of Afghanistan is addressed in chapter nine of the Committee's Report, *Advancing Canada's Role in International Support for Democratic Development*, presented to the House July 11, 2007, <http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteePublication.aspx?COM=10475&Lang=1&SourceId=213353>; see also the Government Response, presented to the House November 2, 2007, <http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteePublication.aspx?COM=10475&Lang=1&SourceId=216092>.
- 4 Minutes of Proceedings, 39th Parliament, 2nd Session, FAAE Meeting No. 2, November 20, 2007.
- 5 <http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteeHome.aspx?Lang=1&PARLSES=392&JNT=0&SELID=e17&COM=13185>
- 6 This includes even basic demographic information. For example, Afghanistan has not had an official census since 1979, before the decades of war and massive population displacements that followed. Estimates of Afghanistan's population in recent official and academic sources consulted range from a low of 20 million to a high of 32 million.
- 7 Ronald Neumann, "Success in Afghanistan: Why It Matters? Can It Be Done?", Address at the Centre for Strategic and International Studies, Washington D.C., May 31, 2007, transcript by Federal News Service, Washington D.C., p. 2, [http://www.csis.org/media/csis/events/070531\\_csis\\_sftranscript.pdf](http://www.csis.org/media/csis/events/070531_csis_sftranscript.pdf).
- 8 Statement to the Committee by Afghan Ambassador to Canada Omar Samad, FAAE Meeting No. 6, p. 3.
- 9 Detailed documentation is available at <http://www.ands.gov.af/ands/I-ANDS/ands-documents.asp?page=883736&numbpar=css&lang=eng&cont=right&class=dari>.
- 10 Robert Greenhill, President, CIDA (on behalf of Minister Beverley Oda), "Speaking Notes", Appearance before the Standing Committee on Foreign Affairs and International Development, Supplementary Estimates 2007-2008, November 27, 2007, p. 1; see also Evidence, FAAE Meeting No. 4, November 27, 2007.
- 11 Ibid. Minister of International Cooperation Bev Oda elaborated on CIDA's current role in her testimony to the Committee on 11 December 2007, FAAE Meeting No. 8. In addition, CIDA President Greenhill provided to the Committee the Agency's "Review of the Afghanistan Program: Final Version", Evaluation Division, Performance and Knowledge Management Branch, May 2007, <http://www.acdicia.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/En/ANN-6513594-P4G>.
- 12 Evidence, FAAE Meeting No. 4, November 27, 2007, p. 13.
- 13 Smith, *Canada in Afghanistan: Is It Working?*, p. 5.
- 14 Evidence, 39th Parliament, 1st Session, FAAE Meeting No. 47, March 29, 2007, p. 3.
- 15 Ibid, p. 8.
- 16 Evidence, FAAE Meeting No. 51, April 26, 2007, p. 12.
- 17 Evidence, FAAE Meeting No. 54, May 8, 2007, p. 3.
- 18 Ibid.
- 19 Evidence, FAAE Meeting No. 47, March 29, 2007, p. 16.
- 20 Evidence, FAAE Meeting No. 58, May 29, 2007, p. 2.

- 21      *Evidence*, FAAE Meeting No. 28, November 8, 2006, p. 9.
- 22      *Evidence*, FAAE Meeting No. 51, April 26, 2007, p. 13.
- 23      *Evidence*, FAAE Meeting No. 42, February 27, 2007, p. 9.
- 24      *Evidence*, FAAE Meeting No. 31, November 22, 2006, pp. 1ff.
- 25      *Evidence*, FAAE Meeting No. 48, April 17, 2007, p. 10.
- 26      Lina Holguin, Submission to the Committee, Meeting No. 5, November 29, p. 3.
- 27      *Evidence*, FAAE Meeting No. 46, March 27, 2007, pp. 2 and 8.
- 28      *Evidence*, FAAE Meeting No. 58, May 29, 2007, p. 3.
- 29      Senlis Afghanistan, "Stumbling Into Chaos: Afghanistan on the Brink", The Senlis Council, London, November 2007, p. 8, [http://www.senlis council.net/modules/publications/Afghanistan\\_on\\_the\\_brink](http://www.senlis council.net/modules/publications/Afghanistan_on_the_brink). DFID stands for the UK Department for International Development.
- 30      See also Gerry Barr and Kevin McCort, "Aid as a Combat Tool is a Very Bad Idea", *Embassy*, November 28, 2007, p. 8. Mr. Barr is president and CEO of the Canadian Council for International Cooperation and Kevin McCort is interim CEO of CARE Canada.
- 31      *Evidence*, FAAE Meeting No. 58, May 29, 2007, p. 6.
- 32      Nipa Banerjee, "What the Critics Don't Get About Afghanistan", *The Ottawa Citizen*, December 4, 2007, p. A15.
- 33      The witnesses who made statements on the record were: Gerry Barr, Canadian Council for International Cooperation; Emmanuel Ish, World Vision Canada; Lina Holguin, Oxfam-Quebec; Mirwais Nahzat, World University Service of Canada, Graham McQueen, McMaster University; Gerry Olsen, Group of 78; Stefan Lehmeier, Coordinator, Canadian Peacebuilding Coordinating Committee. See *Evidence*, FAAE Meeting No. 5 November 29, 2007.
- 34      Mirwais Nahzat, Program Officer, World University Service of Canada (WUSC), Submission to the Committee, 39th Parliament, 2nd session , FAAE Meeting No. 5, November 29, 2007, p. 4.
- 35      *Evidence*, FAAE Meeting No. 48, April 17, 2007, p. 4.
- 36      *Evidence*, FAAE Meeting No. 48, April 17, 2007, p. 11.
- 37      The five-year Compact between the international community and the government of Afghanistan was agreed to in London on 1 February 2006. For the full text see [http://www.unama-afg.org/news/\\_londonConf/\\_docs/06jan30-AfghanistanCompact-Final.pdf](http://www.unama-afg.org/news/_londonConf/_docs/06jan30-AfghanistanCompact-Final.pdf).
- 38      Mirwais Nahzat, Submission to the Committee, Meeting No. 5, November 29, 2007, p. 1.
- 39      Graeme MacQueen, Submission to the Committee, FAAE Meeting No. 5, November 29, 2007, p. 1.
- 40      Report of the Secretary-General, "The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security," United Nations, September 21, 2007, A/62/345-S/2007/555, [http://www.unama-afg.org/docs/\\_UN-Docs/\\_reports-SG/2007/07sep21-report.pdf](http://www.unama-afg.org/docs/_UN-Docs/_reports-SG/2007/07sep21-report.pdf).
- 41      *Evidence*, FAAE Meeting No. 54, 8 May 2007, p. 4.
- 42      Gerald Ohlsen, Submission to the Committee, FAAE Meeting No. 5, November 29, 2007, p. 4.
- 43      Ibid., p. 3.
- 44      *Evidence*, FAAE Meeting No. 28, November 8, 2006, p. 11.
- 45      *Evidence*, FAAE Meeting No. 58, May 29, 2007, p. 1.
- 46      *Evidence*, FAAE Meeting No. 42, February 27, 2007. p.6.
- 47      Ibid.
- 48      *Evidence*, FAAE Meeting No. 54, May 8, 2007, p. 10.
- 49      Ibid.

- 50      Graham MacQueen, Submission to the Committee, FAAE Meeting No. 5, November 29, 2007, p .2.
- 51      *Evidence*, FAAE Meeting No. 47, March 29, 2007, p. 3.
- 52      *Evidence*, FAAE Meeting No. 28, November 8, 2006, p. 5.
- 53      *Evidence*, FAAE Meeting No. 47, March 29, 2007, p. 5.
- 54      UN Security Council, "The Situation in Afghanistan", 5760th Meeting, October 15, 2007, **S/PV.5760** (Provisional).
- 55      Steven Edwards, "Canada pushes for Afghanistan Envoy; Bernier to make case for UN role in War-torn Nation," *Calgary Herald*, September, 29, 2007.
- 56      *Evidence*, FAAE Meeting No. 47, March 29, 2007, pp. 13-14.
- 57      Ohlsen, Submission to the Committee, FAAE Meeting No. 5, November 29, 2007, p. 1; see also *Evidence* , FAAE Meeting No. 5, November 29, 2007.
- 58      "Afghan Government and People Want Talks With Taliban, UN Envoy Says," UN News Centre, September 21, 2007, <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=23912&Cr=afghan&Cr1=#>
- 59      UN Security Council, The Situation in Afghanistan, 5760th Meeting, October 15, 2007, **S/PV.5760** (Provisional).
- 60      *Evidence*, FAAE Meeting No. 51, April 26, 2007, p. 13.
- 61      *Evidence*, FAAE Meeting No. 5, November 29, 2007, pp. 12-15.
- 62      Statement of Ambassador Omar Samad to the Committee, FAAE Meeting No. 6, December 4, 2007, p. 3. see also *Evidence*, FAAE Meeting No. 6, December 9, 2007, p. 9.
- 63      Kelly Cryderman, "Manley hopes to elevate Afghan dialogue", *The Calgary Herald*, November 29, 2007, p. A11.
- 64      House of Commons Standing Committee on Foreign Affairs and International Development, *Canada's International Policy Put to the Test in Haiti*, December 2006, Recommendation 7, p. 25, <http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteePublication.aspx?COM=10475&Lang=1&SourceId=188702>.
- 65      *Advancing Canada's Role in International Support for Democratic Development*, July 2007, Chapter nine, Recommendation 27, p. 171, <http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteePublication.aspx?COM=10475&Lang=1&SourceId=213353>.
- 66      Mirwais Nahzat, Submission to the Committee, FAAE Meeting No. 5, 29 November 2007, pp. 1 and 4; see also *Evidence*, FAAE Meeting No. 5, November 29, 2007, pp. 5-9.



## APPENDIX A

### LIST OF WITNESSES (39-1)

Organizations and Individuals	Date	Meeting
<b>Department of National Defence</b>		
R.J. Hillier, Chief of the Defence Staff	2006/10/25	24
Rodney Monette, Acting Deputy Minister		24
Gordon O'Connor, Minister		24
<b>Mennonite Economic Development Associates of Canada</b>	2006/11/08	28
Linda M. Jones, Technical Director, International Operations		
<b>Project Ploughshares</b>		28
Ernie Regehr, Senior Policy Advisor		
<b>University of Calgary</b>		28
David Bercuson, Director, Centre for Military and Strategic Studies		
<b>University of Ottawa</b>		28
Roland Paris, Associate Professor, Public and International Affairs		
Mihreya Mohammed Aziz, Camerawoman		31
Hooshang Riazi		31
A. John Watson, President and Chief Executive Officer, CARE Canada		31
<b>As individuals</b>		
Najiba Ayoobi, Manager, Radio Killid	2006/11/22	31
<b>Department of Foreign Affairs and International Trade</b>		
Leonard Edwards, Deputy Minister	2007/03/20	44
Peter MacKay, Minister of Foreign Affairs		44
David Mulroney, Associate Deputy Minister		44
<b>Queen's University</b>		
Douglas Bland, Chair, Defence Management Studies Program, School of Policy Studies		45

<b>Organizations and Individuals</b>	<b>Date</b>	<b>Meeting</b>
<b>As an individual</b>		
Walter Dorn, Professor and Co-Chair, Department of Security Studies, Canadian Forces College	2007/03/22	45
<b>Minister of International Cooperation</b>		
Josée Verner, Minister	2007/03/27	46
<b>Center on International Cooperation</b>		
Barnett Rubin, Director of Studies and Senior Fellow, University of New York	2007/03/29	47
<b>University of Victoria</b>		47
Gordon Smith, Executive Director, Centre for Global Studies and Adjunct Professor of Political Science		
<b>Conference of Defence Associations</b>	2007/04/17	48
Brian MacDonald, Senior Defence Analyst		
Alain Pellerin, Executive Director		48
<b>Réseau francophone de recherche sur les opérations de paix</b>		48
Marc André Boivin, Assistant-director		
<b>UNICEF Canada</b>		48
Nigel Fisher, President and Chief Executive Officer		
<b>University of Ottawa</b>		48
Pierre Beaudet, Professor, International Development and Globalization Program, Faculty of Social Sciences		
<b>Royal Military College of Canada</b>		49
Houchang Hassan-Yari, Professor, Political Science		
<b>As an individual</b>	2007/04/19	49
David Van Praagh, Journalist		
<b>Department of National Defence</b>	2007/04/25	50
Ward Elcock, Deputy Minister		
R.J. Hillier, Chief of the Defence Staff		50
Gordon O'Connor, Minister		50
K.W. Watkin, Judge Advocate General, Operations, Office of the Judge Advocate General		50
<b>Bonn International Center for Conversion (BICC)</b>	2007/04/26	51
Mark Sedra, Research Associate		

<b>Organizations and Individuals</b>	<b>Date</b>	<b>Meeting</b>
<b>Peace Dividend Trust</b>		51
Scott Gilmore, Executive Director		
<b>Center for Strategic and International Studies (Washington, D.C.)</b>	2007/05/08	54
Seema Patel, Lead Project Consultant, Post-Conflict Reconstruction Project		
Steven Ross, Research Consultant, Post-Conflict Reconstruction Project		54
<b>High Commission for the Islamic Republic of Pakistan</b>	2007/05/10	55
Musa Javed Chohan, High Commissioner for the Islamic Republic of Pakistan		
Najm us Saqib, Deputy High-Commissioner		55
Saqlain Syedah, First Secretary		55
<b>The Senlis Council</b>		58
Norine MacDonald, President and Lead Field Researcher, Security and Development Policy Group		
<b>As an individual</b>	2007/05/29	58
Sarah Chayes, Founder, Arghand (cooperative in Kandahar)		



## APPENDIX B

### LIST OF WITNESSES (39-2)

Organizations and Individuals	Date	Meeting
<b>Afghanistan Reference Group</b>	2007/11/29	5
Gerry Barr, President-Chief Executive Officer, Canadian Council for International Cooperation		
Lina Holguin, Policy Director, Oxfam Quebec	5	
Emmanuel Isch, Vice President, International and Canadian Programs, World Vision Canada	5	
Stefan Lehmeier, Coordinator, Canadian Peacebuilding Coordinating Committee	5	
Graeme MacQueen, Associate Professor, McMaster University	5	
Mirwais Nahzat, Program Officer, World University Service of Canada	5	
Gerry Ohlsen, Vice-Chair, Group of 78	5	
<b>Embassy of the Islamic Republic of Afghanistan to Canada</b>	2007/12/04	6
Omar Samad, Ambassador of the Islamic Republic of Afghanistan to Canada		
<b>Department of Foreign Affairs and International Trade</b>	2007/12/11	8
Maxime Bernier, Minister		
Yves Brodeur, Assistant Deputy Minister, Afghanistan Task Force	8	
<b>Minister of International Cooperation</b>		8
Bev Oda, Minister		
<b>Canadian International Development Agency</b>		8
Stephen Wallace, Vice President, Afghanistan Task Force		



## **APPENDIX C**

### **LIST OF BRIEFS**

---

#### **Organizations and Individuals**

---

Fisher, Nigel  
Unicef Canada

Barr, Gerry  
Afghanistan Reference Group

Holguin, Lina  
Afghanistan Reference Group

Isch, Emmanuel  
Afghanistan Reference Group

Lehmeier, Stefan  
Afghanistan Reference Group

MacQueen, Graeme  
Afghanistan Reference Group

Mirwais, Nahzat  
Afghanistan Reference Group

Ohlsen, Gerry  
Afghanistan Reference Group



## **MINUTES OF PROCEEDINGS**

A copy of the relevant Minutes of Proceedings from Session 39-1 (Meetings Nos. 24, 28, 31, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 54, 55, and 58) and Session 39-2 (Meetings Nos. 5, 6, 7, 8 and 9) is tabled.

Respectfully submitted,

Kevin Sorenson, MP  
Chair



December 28, 2007.

*DISSENTING OPINION submitted by CPC Members*

**CANADA'S INTERNATIONAL POLICY PUT TO THE TEST IN AFGHANISTAN:  
A PRELIMINARY REPORT**

On December 13, 2007, the Standing Committee on Foreign Affairs and International Development (SCFAID) passed a Motion supporting a report entitled, *Canada's International Policy Put to the Test in Afghanistan: A Preliminary Report*.

The Government members of the committee did not vote for the motion on which the preliminary report is predicated because of the following objections:

First, Conservative Party of Canada (CPC) committee members have consistently maintained that the mission in Afghanistan merits serious and fulsome discussion executed in a manner that respects the importance of all aspects of the mission. As such, CPC members would be remiss to support a preliminary report that, by virtue of its unrealistic timeframe, prohibited any level of thorough and rigorous analysis of the evidence; not only is there an intention to invite more witnesses to appear before SCFAID but the possibility also exists that the committee may travel to Afghanistan, among other possible options on studying Canada's mission in Afghanistan.

Second, the motion that yielded this preliminary report required the report to be merely and purely a summation of facts obtained from evidence already presented before the committee. The report as passed by SCFAID, through a combined opposition vote, was not a neutral representation of facts but was a report peppered with implicit recommendations and editorials many with which the committee could not agree. By definition preliminary, implies something that is a work in progress. Therefore, the inclusion of recommendations, whether implicit or explicit, would be premature as the committee's study of Canada's Mission in Afghanistan will be continuing in 2008.

Third, CPC committee members share the view that this intended preliminary report was not assigned due time to create an accurate and full summation of the evidence placed before the committee thus far. Instead, it was rushed through without adequate debate, reflective of the efforts by opposition party members to act in a clearly partisan direction.

For these broad reasons, the CPC members cannot support the preliminary report as it currently reads. CPC members of the committee direct readers to review the evidence contained in the transcripts of the meetings held thus far during the committee's Study of Canada's Mission in Afghanistan at the website:

[http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteeHome.aspx?Lang=1&PARLSES=392&JNT=0&SE\\_LID=e17\\_&COM=13185](http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteeHome.aspx?Lang=1&PARLSES=392&JNT=0&SE_LID=e17_&COM=13185)



**Dissenting Opinion from the Bloc Québécois  
on the Preliminary Report of the  
Standing Committee on Foreign Affairs and International  
Development, entitled:**

***“Canada’s International Policy Put to the Test in  
Afghanistan:  
A Preliminary Report”***

The Bloc Québécois has always defended the principle that elected representatives must be front and centre in public debates and take part in them: that is a basic democratic principle. And yet, by mandating the independent advisory panel on the Afghan mission to study Canada’s future role in Afghanistan when the current mission ends, set for February 2009, Prime Minister Stephen Harper has ignored this principle, preventing parliamentarians from fully carrying out their role and debating one of the most important questions for both Quebecers and Canadians.

The *Standing Committee on Foreign Affairs and International Development* is fully capable of performing the work mandated to the *Independent Panel on Canada’s Future Role in Afghanistan*. In order to reinforce the role of parliamentarians, the Bloc Québécois tabled a motion on November 20, 2007, in the Standing Committee on Foreign Affairs and International Development asking that the Committee “[...] make recommendations on Canada’s role in Afghanistan at the end of the present mission; and that the Committee make a preliminary report to the House of Commons by December 14, 2007,”<sup>1</sup> that is, before the Independent Panel on Canada’s Future Role in Afghanistan tables its report, slated for late January 2008.

Contrary to the request of the Bloc Québécois, the current preliminary report contains no recommendation on Canada’s role in Afghanistan after February 2009. The Bloc Québécois therefore makes the following recommendations:

**• Recommendation 1 – End of the current Canadian mission in Kandahar**

In line with the Government of Canada’s commitments to NATO, Canadian military forces will reach the end of their mission in the Kandahar region in February 2009. The Bloc Québécois recommends that the Government of Canada not extend the mandate of the current mission within NATO’s

---

1 FAAE, 39th Parliament, 2nd session, *Minutes of Proceeding*, Meeting No. 2, November 20, 2007.

*International Security Assistance Force (ISAF) in the Kandahar region once it ends in February 2009. The Bloc Québécois calls on the Government of Canada to announce immediately that it will not renew the mission when it ends in February 2009.*

- **Recommendation 2 – Withdrawal of Canadian military forces from the Kandahar region and the non-participation of Canada in combat zones**

The Bloc Québécois recommends that the Government of Canada inform the members of NATO as soon as possible that it will withdraw its military forces from the Kandahar region when its ISAF mission ends in February 2009, so that they can find relieving troops.

The Bloc Québécois also recommends that the Canadian military forces do not participate in any mission in a combat zone.

- **Recommendation 3 – Maintaining some Canadian military presence in Afghanistan**

While the Bloc Québécois calls on the Government of Canada to withdraw its military forces from the Kandahar region in February 2009, the Bloc Québécois believes that the Government of Canada should continue to maintain some military presence in Afghanistan in order to protect the humanitarian workers and should thus leave a military contingent in Afghanistan. However, this contingent's mission should be to establish and maintain security perimeters in order to allow reconstruction, and it should also have a mandate to continue training Afghanistan's national army.

- **Recommendation 4 – Rebalancing the Canadian mission in Afghanistan**

The Bloc Québécois recommends that the Government of Canada rebalance its mission in Afghanistan by increasing development assistance and putting more emphasis on diplomacy.

- **Recommendation 5 – Development assistance for Afghanistan**

The Bloc Québécois recommends that the Government of Canada prioritize development assistance in a clear and concrete fashion.

1. To that end, the Government of Canada should increase its development assistance for Afghanistan. Canada's greater financial leeway means that Canada could invest more in Afghanistan by considerably increasing the development assistance budget, so as to

meet the objective committed to by the Government of Canada and set by the UN of 0.7% of GDP in development assistance by 2015.

2. All the development assistance that Canada offers should be awarded taking the interests of the Afghan people into consideration, focus on sustainable development and ensure respect and protection of the local population's fundamental human rights. To that end, the Bloc Québécois recommends that the Government of Canada increase the number of CIDA employees in Afghanistan in order to be better able to gain knowledge in the field and of Afghan needs and to ensure better control and management of funds and assistance programs.
3. The Bloc Québécois recommends that the Government of Canada direct as much of its development assistance as possible through multilateral organizations, and UN agencies in particular, in order to eliminate overlapping and conflicting efforts.
4. The Bloc Québécois supports the Government of Canada in its desire to have a UN High Representative for Afghanistan appointed who would be responsible for coordinating the entire reconstruction effort in consultation with the Afghan government. The Bloc Québécois therefore urges the Government of Canada to pursue its efforts, inspired by what was done in Bosnia and Kosovo. This High Representative must also be able to liaise between NATO and the reconstruction teams in order to steer the assistance toward the priorities identified during the London Conference. It would be desirable that this High Representative become the veritable overseer of international intervention with the Afghan government. The Bloc Québécois therefore believes that the Government of Canada should convince its partners to make coordination of the reconstruction effort in Afghanistan a priority.

- **Recommendation 6 – Investing in diplomacy**

For the Bloc Québécois, successful reconstruction in Afghanistan cannot be attained by force of arms alone. For this reason, the Bloc Québécois recommends that the Government of Canada invest more heavily in diplomacy.

1. The Bloc Québécois recommends that the Government of Canada firmly support all the Afghan government's efforts to reach out and integrate into civil society those Taliban and Afghan insurgents prepared to lay down their weapons without demanding unacceptable conditions.
2. The Bloc Québécois recommends that the Government of Canada intensify its diplomatic efforts with Afghanistan's regional actors, including

Iran, Pakistan, India and China. These countries must be involved in the resolution of the conflict and, if possible, the reconstruction of Afghanistan.

3. The Bloc Québécois recommends that the Government of Canada be the instigator of the organization, as quickly as possible, of an international conference on Afghanistan. This conference will review the reconstruction and development assistance provided by the international community in Afghanistan, the poppy cultivation issue, and the security situation in Afghanistan. The conference should include Afghanistan's regional actors, including Pakistan, Iran, India and China.

- **Recommendation 7 – The poppy cultivation issue**

Given the ineffectiveness of the strategy currently pursued by NATO and the United States to stem the increase in poppy cultivation in Afghanistan, the Bloc Québécois recommends that the Government of Canada review its approach to this issue and encourage its allies to do the same, while keeping in mind that eradication is not a viable or conceivable solution because it increases the vulnerability of farmers and their dependence on opium trafficking, as pointed out by many experts and international organizations, including the World Bank. To that end, the Bloc Québécois recommends that the Government of Canada adopt and apply a three-stage strategy:

1. Help fight opium trafficking and traffickers;
2. Help fund and set up alternative crop programs and build infrastructures—roads, public markets and refrigeration equipment—to market products from alternative crops and help introduce mechanisms that would encourage Canada to buy the harvests directly from farmers in order to help this market get established.
3. In consultation with the international community, determine the possibility, for a transitional period, of buying some or all of the poppy harvests directly from farmers for medical purposes, for example for making codeine or morphine.

- **Recommendation 8 – Treatment of prisoners**

The Bloc Québécois urges the Government of Canada to ensure that the prisoners it transfers to the Afghan authorities are treated in accordance with the Canada-Afghanistan agreement on the treatment of prisoners and the Geneva Convention. The Government of Canada should ensure that the prisoners it transfers are not tortured and that their basic rights are respected. If it cannot obtain these assurances, the Government of Canada must stop transferring prisoners.



Le Bloc Québecois exhorté le gouvernement du Canada à s'assurer que les prisonniers qu'il transfère aux autorités afghanes soient traités en conformité avec l'entente Canada-Afghanistan sur le transfert des prisonniers ainsi qu'en conformité de la Convention de Genève. Le transfert des prisonniers ainsi qu'eux assurer que les prisonniers soient traités en conformité avec les droits fondamentaux soient respectés. S'il ne peut obtenir cette assurance, le gouvernement du Canada doit cesser tout transfert de prisonniers.

#### • Recommandation 8 – Traitement des prisonniers

utilisation à des fins médicales, pour la fabrication de codeine ou de morphine, par exemple.

1. Le Bloc Québécois recommande que le gouvernement du Canada appuie fermement toutes les initiatives d'ouverture du gouvernement afghan qui acceptent de déposer les armes sans condition inacceptable.

2. Le Bloc Québécois recommande que le gouvernement du Canada soutint l'investigateur de l'organisation, dans les plus brefs délais, d'une conférence internationale portant sur l'Afghanistan. Cette conférence devra faire le point sur la reconstruction et sur l'aide au développement fournie par la communauté internationale en Afghanistan, sur la problématique de la culture du pavot et sur la lutte contre le trafic et les trafiquants de l'opium.

3. Le Bloc Québécois recommande que le gouvernement du Canada soit devant l'inéfficacité de la stratégie appliquée actuellement par l'OTAN et les États-Unis pour contrer l'intensification de la culture du pavot en Afghanistan, le Bloc Québécois recommande que le gouvernement du pavot en Afghanistan, le gardeant à l'esprit que l'erdication n'est pas une solution envisageable et viable parce qu'elle aggrave la précarité et la dépendance face au trafic de l'opium des paysans, tel que constaté par de nombreux experts et organisations internationaux dont la Banque mondiale. Pour ce faire, le Bloc Québécois recommande que le gouvernement du Canada adopte et applique une stratégie en trois temps qui permettrait de :

  1. Contribuer à la lutte contre le trafic et les trafiquants de l'opium;
  2. Contribuer au financement et à la mise sur pied de programmes de cultures alternatives, de contribuer à la construction des infrastructures - routes, marchés publics et moyens de réfrigeration - en vue de la mise en marche des produits issus des cultures alternatives et de contribuer à la mise en place de mécanismes qui favoriseraient l'achat, par le Canada, des produits issus des cultures alternatives issues des cultures alternatives qui aiderait au développement de ce marché.

3. Voir, en consultation avec les pays de la communauté internationale, si il est possible, pour une période transitoire, d'acheter directement auprès des paysans une partie ou toute leur recette de pavot en vue d'une

1. Pour ce faire, le gouvernement du Canada devrait accroître son aide au développement pour l'Afghanistan. Le Canada disposerait d'une grande marge financière, il lui est donc possible d'investir davantage en Afghanistan en augmentant considérablement l'aide au développement afin d'atteindre l'objectif, d'ailleurs promis par le gouvernement du Canada et tel que fixé par l'ONU, de 0,7% du PIB en aide au développement d'ici 2015.

2. Toute aide au développement offerte par le Canada devrait servir les intérêts de la population afghane, viser un développement durable et assurer, aux populations locales, le respect et la protection des droits fondamentaux de la personne. Pour ce faire, le Bloc Québécois recommande que le gouvernement du Canada offre des fonds et des programmes d'aide.

3. Le Bloc Québécois recommande que le gouvernement du Canada chévauchement et d'efforts contradiictoires.

4. Le Bloc Québécois appuie le gouvernement du Canada dans sa volonté que soit nommé un Haut-représentant de l'ONU pour l'Afghanistan, responsable de coordonner l'ensemble des efforts de reconstruction en collaboration avec l'Etat afghan. Le Bloc Québécois recommande que soit fait en Bosnie et au Kosovo. Ce Haut-représentant devra également être en mesure de faire le lien entre l'OTAN et les Équipes de reconstruction de l'Agence à orienter l'aide vers les priorités identifiées lors de la Conférence de Londres. Il serait souhaitable que ce représentant de l'ONU devienne le véritable maître de l'effort de reconstruction en Afghanistan. Par conséquent, le Bloc Québécois est d'avis que le gouvernement du Canada devrait convaincre ses partenaires de faire de la coordination de l'effort de reconstruction en Afghanistan une priorité.

Pour le Bloc Québécois, la réussite de la reconstruction de l'Afghanistan ne peut pas être atteinte seulement par l'utilisation des armes. Pour cette raison, le Bloc Québécois recommande que le gouvernement du Canada s'investisse davantage sur le plan de la diplomatie.

## • Recommandation 6 – Invester dans la diplomatie

Le Bloc Québécois recommande que le gouvernement du Canada priorise clairement et concrètement l'aide au développement.

- Recommandation 5 – Aide au développement pour l'Afghanistan

Le Bloc Québécois recommande que le gouvernement du Canada rééquilibrer sa mission en Afghanistan en accroissant l'aide au développement, d'une part, et en accroissant, d'autre part, une plus grande importance à la diplomatie.

- Recommandation 4 – Rééquilibrage de la mission canadienne en Afghanistan

Bien que le Bloc Québécois demande au gouvernement du Canada de retirer ses troupes militaires de la région de Kandahar, en février 2009, le Bloc Québécois est d'avis que le gouvernement du Canada devrait néanmoins continuer d'assurer une certaine présence militaire en Afghanistan en vue de protéger les travailleurs humantaires et qu'il devrait, pour ce faire, laisser un contingent militaire en Afghanistan. Toutefois, ce contingent devrait avoir pour mission d'établir et de maintenir des perméabilities de sécurité afin de assurer la construction et l'entretien de l'infrastructure dans la zone de combat.

- Recommandation 3 – Maintien d'une certaine présence militaire canadienne en Afghanistan

Par ailleurs, le Bloc Québécois recommande que les troupes militaires canadiennes ne participent à aucune mission en zone de combat.

Le Bloc Québécois recommande que le gouvernement du Canada avertisse, dans les plus brefs délais, les membres de l'OTAN qu'il retirera ses troupes militaires de la région de Kandahar lorsqu'eux-mêmes assureront la relève.

- Recommandation 2 – Départ des troupes militaires canadiennes de la région de Kandahar et non participation du Canada dans les zones de combat

mission au sein de la Force internationale d'Assistance à la Sécurité (FIAS) de l'OTAN dans la région de Kandahar lorsqu'elle prendra fin en février 2009. Ce faisant, le Bloc Québécois recommande au gouvernement du Canada d'annoncer des maintenances qu'il mettra fin à cette mission lorsqu'elle arrivera à échéance, en février 2009.

Gouvernement aux engagements pris par le gouvernement du Canada envers de leur mission dans la région de Kandahar. Le Bloc Québécois recommande que le gouvernement du Canada ne prolonge pas le mandat de la présence OTAN, les troupes militaires canadiennes arrivent, en février 2009, au terme Conférence à Kandahar.

- Recommandation 1 – Fin de la présente mission canadienne à Kandahar**

Contrirement aux demandes du Bloc Québécois, le présent rapport préliminaire ne contient aucune recommandation sur le rôle du Canada en Afghanistan après février 2009. Par conséquent, le Bloc Québécois fait les recommandations suivantes :

Le Comité permanent des Affaires étrangères et du Développement international a toujours défendu le principe selon lequel les élus doivent être au cœur des débats publics et y participer; c'est un principe fondamental en démocratie. Or, voici qu'en mandatant le Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan pour étudier l'avenir de la mission canadienne en Afghanistan au terme du présent mandat, prévu pour février 2009, le Premier ministre Stephen Harper a fait fi de ce principe et empêché ainsi les parlementaires de remplir pleinement leur rôle et de débattre d'une question des plus importantes tant pour les Québécois que pour les Canadiens.

Le Bloc Québécois a toujours défendu le principe selon lequel les élus doivent être au cœur des débats publics et y participer; c'est un principe fondamental en démocratie. Or, voici qu'en mandatant le Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan pour étudier l'avenir de la mission canadienne en Afghanistan au terme du présent mandat, prévu pour février 2009, le Premier ministre Stephen Harper a fait fi de ce principe et empêché ainsi les parlementaires de remplir pleinement leur rôle et de débattre d'une question des plus importantes tant pour les Québécois que pour les Canadiens.

## « La politique internationale du Canada mise à l'épreuve en Afghanistan : Rapport préliminaire »

Opinion dissidente du Bloc Québécois  
sur le rapport préliminaire du  
Comité permanent des Affaires étrangères et du  
développement international intitulé :



**OPINION DISSIDENTE** présentée par les membres du Comité appartenant au PCC  
**LA POLITIQUE INTERNATIONALE DU CANADA MISÉ A L'ÉPREUVE EN**  
**AFGHANISTAN : RAPPORT PRÉLIMINAIRE**

Le 28 décembre 2007

Nous n'avons pas voté en faveur de la motion sur laquelle est fondé le rapport préliminaire en raison des objections suivantes :

Premièrement, nous avons affirmé à maintes reprises que la mission en Afghanistan méritait des discussions sérieuses et respectent l'importance de toutes ses facettes. C'est pourquoi nous nous en voudrions d'appuyer un rapport préliminaire qui, à cause de son caractère irréaliste, a empêché toute analyse complète et rigoureuse des données. On a non seulement invité un plus grand nombre de témoins à comparaire devant le Comité, mais il est aussi prévu que ses membres puissent se rendre en Afghanistan, entre autres options possibles, dans le cadre de l'étude de la mission du Canada en Afghanistan.

Deuxièmement, la motion l'origine de ce rapport préliminaire exigeait que le rapport soit présenté et simplement résumé de faits obtenus d'éléments de preuve déjà présentés devant le Comité. Le rapport, tel que le Comité l'a adopté, par l'entremise de une combinaison de votes de l'opposition, n'étais pas une représentation neutre des faits, mais était truffé de recommandations implicites et de modifications de forme, nombre desquelles les membres du Comité ne pouvaient appuyer. Par définition, « préliminaire » suppose quelque chose qui est en cours. Par conséquent, il serait trop tard pour inclure des recommandations, qu'elles soient implicites ou explicites, puisque tout pour le Comité ne passe pas le filtre d'un jugement.

Troisièmement, nous sommes d'accord que l'on n'a pas consacré suffisamment de temps à ce rapport préliminaire pour créer un résumé exact et complet des éléments de preuve obtenus par les membres du Comité jusqu'à maintenant. Au lieu de cela, on l'a laissé à la hâte, et celui-ci n'est pas le fruit d'un débat suffisant. Cela est le reflet des efforts déployés par les membres des partis de l'opposition en vue de prendre une décision clairement partisane.

Pour ces raisons générales, nous ne pouvons appuyer le rapport préliminaire tel qu'il est rédigé. Nous prescrivons à ses lecteurs d'étudier la preuve contenue dans le rapport préliminaire tel qu'il est transcriptions des réunions qui ont eu lieu jusqu'à maintenant dans le cadre de l'étude par le Comité de la mission du Canada en Afghanistan, au site Web suivant : <http://cmte.parl.gc.ca/cmte/committeehome.aspx?lang=2&parises=392&ln=0&selid=117>



Un exemple des procès-verbaux pertinents de la session 39-1 (séances n°s 24, 28, 31, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 54, 55 et 58) et la session 39-2 (séances n°s 5, 6, 7, 8 et 9) est déposé.

## PROCÈS-VERBAUX

Respectueusement soumis,  
Le président,

Kevin Goranson, député



## ANNEXE C

### LISTE DES MÉMOIRES

#### Organismes et particuliers

- Fisher, Nigéel Unicef Canada  
 Bar, Gerry Afghanistán Reference Group  
 Holguin, Lina Afghanistán Reference Group  
 Isch, Emmanuel Afghanistán Reference Group  
 Lehmeier, Stefan Afghanistán Reference Group  
 Graeme MacQueen Afghanistán Reference Group  
 Mirwais, Nazhat Afghanistán Reference Group  
 Gerry Ohlsen Afghanistán Reference Group



## ANNEXE B

### LISTE DES TÉMOINS (39-2)

Organisations et individus	Réunion	Date
Afghanistan Reference Group		2007/11/29
Gerry Barr, président-délégué général, Le Conseil canadien pour la coopération internationale		5
Lina Holguin, directrice des politiques, Oxfam-Québec		5
Emmanuel Isch, vice-président, Vison mondiale		5
Stefan Lehmeier, coordinateur, Comité coordonnateur canadien pour la consolidation de la paix		5
Grateme MacQueen, professeur agrégé, Université McMaster		5
Minwais Nazhat, agent du programme, Entraide universitaire mondiale du Canada		5
Gerry Ohlsen, vice-président, Groupe de l'Afghanistan		6
Ambassade de la République islamique de l'Afghanistan		2007/12/04
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce	2007/12/11	8
Omar Samad, ambassadeur de la république islamique de l'Afghanistan au Canada		8
Maxime Bernier, ministre		8
Yves Brodeur, sous-ministre adjoint, Groupe de travail sur l'Afghanistan		8
Ministre de la Coopération internationale		8
Bev Oda, ministre		8
Agence canadienne de développement international		8
Stephen Wallace, vice-président,		8
Groupe de travail sur l'Afghanistan		8



Organisations et individus	Date	Réunion
Bonn International Center for Conversion (BICC)	2007/04/26	51
Mark Sedra, associé de recherche		
Pearce Dividend Trust		51
Scott Gilmore, directeur exécutif		
Center for Strategic and International Studies (Washington, D.C.)	2007/05/08	54
Seema Patel, consultante en chef.		
Project de reconstruction après-conflict		
Steven Ross, consultant au service de la recherche,		54
Haut-commissariat de la République islamique du Pakistan	2007/05/10	55
Musa Javed Chohan, haut-commissaire de la république islamique du Pakistan		
Najim Us Saqid, haut-commissaire adjoint		55
Saqibain Syedah, première secrétaire		55
The Senlis Council	2007/05/29	58
Norine MacDonald, présidente et chercheure en chef sur le terrain,		
Groupe de réflexion en politiques de sécurité et développement		
Argahand (coopérative au Kandahar)		
Sarah Chayes, fondatrice,		
A titre personnel		58

Organisations et individus	Réunion	Date
Université Queen's	45	2007/03/22
Charle de l'Étude en gestion de la défense, École des études politiques Douglass Blane, titulaire,	46	2007/03/27
Josée Verner, ministre	47	
Barrett Rubin, directeur des études et agrégé supérieur de recherches,	47	
Université de New York	48	
Centre for Global Studies et professeur auxiliaire en sciences politiques Gordon Smith, directeur exécutif,	48	
Conférence des associations de la défense	48	2007/04/17
Brain MacDonald, analyste principal de défense	48	
Reseau francophone de recherche sur les opérations de paix	48	
Marc André Boivin, directeur-adjoint	48	
UNICEF Canada	48	
Nigel Fisher, président et chef de la direction	48	
Université d'Ottawa	48	
Pierre Beaudent, professeur,	49	
Houchang Hassan-Yar, professeur,	49	
Collège militaire royal du Canada	49	2007/04/19
Faculté des sciences sociales	50	
Programme de développement international et mondialisaton,	50	
Pierre Beaudent, professeur,	50	
Sciences politiques	50	
David Van Praagh, journaliste	49	
A titre personnel	49	
Ministère de la Défense nationale	50	2007/04/25
Ward Ecock, sous-ministre	50	
R.J. Hillier, chef d'état-major de la défense	50	
Gordon O'Connor, ministre	50	
K.W. Wattkin, juge-avocat général,	50	
Opérations, Bureau du juge avocat général	50	

	Organisations et individus	Date	Réunion
24	R.J. Hillier, chef d'état-major de la défense	2006/10/25	Ministère de la Défense nationale
24	Rodney Monette, sous-ministre par intérim	2006/10/25	Gordon O'Connor, ministre
28	Project Ploughshares	2006/10/25	Emile Reggehr, conseiller principal en politiques
28	Université de Calgary	2006/10/25	Centre for Military and Strategic Studies
28	Université d'Ottawa	2006/10/25	Roland Paris, professeur agrégé,
31	Mihreya Mohammed Azziz, cadreuse	2006/11/22	Affaires publiques et internationales
31	Hoshang Riazi	2006/11/22	A. John Watson, président et directeur général,
31	CARE Canada	2006/11/22	A. John Watson, président et directeur général,
31	NaJiba Ayoubi, gestionnaire,	2007/03/20	Ministère des Affaires étrangères et du Commerce
44	Peter Mackay, ministre	2007/03/22	International
44	Leonard Edwards, sous-ministre	2007/03/22	David Mulroney, sous-ministre délégué
45	A titre personnel	2007/03/22	Walter Dorn, professeur et coprésident,
			Département des études de sécurité, Collège des Forces canadiennes

## ANNEXE A

## LISTE DES TÉMOINS (39-1)

47. Ibid.
48. FAAE, Temoignages, réunion n° 54, 8 mai 2007, p. 10.
49. Ibid.
50. Graham MacQuieen, mémoire au Comité, réunion n° 5, 29 novembre 2007, p. 2.
51. FAAE, Temoignages, réunion no 47, 29 mars 2007, p. 3.
52. FAAE, Temoignages, réunion n° 28, 8 novembre 2006, p. 5.
53. FAAE, Temoignages, réunion n° 47, 29 mars 2007, p. 5.
54. Consell de sécurité de l'ONU, « La situation en Afghanistan », 5760<sup>e</sup> séance, 15 octobre 2007, S/PV.5760 (provisoire).
55. Steven Edwards, « Canada Pushes for Afghanistan Envoy: Bemier to make case for UN role in War-torn Nation », Calgary Herald, 29 septembre 2007 [traduction].
56. FAAE, Temoignages, réunion n° 47, 29 mars 2007, p. 1314.
57. Ohseine, mémoire au Comité, FAAE, réunion n° 5, 29 novembre 2007, p. 1; voir aussi FAAE, Temoignages, réunion n° 5, 29 novembre 2007, p. 2007.
58. Afghan Government and People Want Talks With Taliban, UN Envoy Says, UN News Centre, 21 septembre 2007, <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=239128C-aafghan8Cr1#>.
59. Consell de sécurité de l'ONU, La situation en Afghanistan, 5760<sup>e</sup> séance, 15 octobre 2007, S/PV.5760 (provisoire).
60. FAAE, Temoignages, réunion n° 51, 26 avril 2007, p. 13.
61. FAAE, Temoignages, réunion n° 5, 29 novembre 2007, p. 12-15.
62. Déclaration de l'ambassadeur Omar Samad devant le Comité, FAAE, Temoignages, réunion n° 6, p. 3; voir aussi FAAE, Temoignages, réunion n° 6, 9 décembre, p. 9.
63. Kelly Cryderman, « Manley hopes to elevate Afghan dialogue », The Calgary Herald, 29 novembre 2007, p. A11.
64. Comité permanent des affaires étrangères et du développement international de la Chambre des communes, Rapport intermédiaire du Comité permanent des affaires étrangères et du développement international de la Chambre des communes, Renforcer le rôle du Canada dans le soutien international à la développement démocratique, juillet 2007, chapitre 9, recommandation 27, p. 184, <http://cmte-parl.gc.ca/Comite/HOC/Committee/391/fase/reports/rp393086/faseRP04/faseRP04-f.pdf>.
65. Comité permanent des affaires étrangères et du développement international de la Chambre des communes, Renforcer le rôle du Canada dans le soutien international à la Chambre des communes, Recommandation 27, p. 28, <http://cmte-parl.gc.ca/Comite/HOC/Committee/391/fase/reports/rp393086/faseRP04/faseRP04-f.pdf>.
66. Milwaukee Nazhat, mémoire au Comité, FAAE, réunion n° 5, 29 novembre 2007, p. 5-9.

- 19 FAAE, Temoignages, réunion n° 47, 29 mars 2007, p. 16.
- 20 FAAE, Temoignages, réunion n° 58, 29 mai 2007, p. 2.
- 21 FAAE, Temoignages, réunion n° 28, 8 novembre 2006, p. 9.
- 22 FAAE, Temoignages, réunion n° 51, 26 avril 2007, p. 13.
- 23 FAAE, Temoignages, réunion n° 42, 27 février 2007, p. 9.
- 24 FAAE, Temoignages, réunion n° 31, 22 novembre 2006, p. 1 et suivantes.
- 25 FAAE, Temoignages, réunion n° 48, 17 avril 2007, p. 10.
- 26 Lina Holguin, mémoire au Comité, réunion n° 5, 29 novembre 2007, p. 3.
- 27 FAAE, Temoignages, réunion n° 46, 27 mars 2007, p. 2 et p. 8.
- 28 FAAE, Temoignages, réunion n° 58, 29 mai 2007, p. 3.
- 29 Senni's Afghanistan, « Sumbulizing into Chaos : Afghansitan on the Brink », Le Conseil de Senni's, Londres, novembre 2007, p. 8, <http://www.sennisconsultants/publications/Afghanistan on the brink>.
- 30 Voir aussi Gerry Barz, « Combat Tool is a Very Bad Idea, Embassy, McCor, Aid as a Combat Tool is a Very Bad Idea, Embassy, McCor est directeur général pour la coopération internationale et Kevin 28 novembre 2007, p. 8. M. Barz est p.d.g. du Conseil canadien pour la coopération internationale et Kevin Stefan Lehmeier, Coordonnateur, Graham MacQueen, Université McMaster; Gerry Olsen, Groupe des 78 ; Minwais Nahza, agent du programme, Entride universitaire mondiale du Canada, mémoire au Comité, 39) législature, 2<sup>e</sup> session, FAAE, réunion n° 5, 29 novembre 2007, p. 4.
- 31 Nipa Banerjee, « What the Critics Don't Get About Afghanistan », The Ottawa Citizen, 4 décembre 2007, p. A15 [traduction].
- 32 FAAE, Temoignages, réunion n° 58, 29 mai 2007, p. 6.
- 33 Il sagit des personnes survivantes : Gerry Barz, Conseil canadien pour la coopération internationale ; Emmanuel Isch, Vision mondiale Canada; Lina Holguin, Oxfam-Québec; Minwais Nahza, Entride universitaire mondiale Canada; Graham MacQueen, Université McMaster; Gerry Olsen, Entride universitaire mondiale Canada; Grahame MacMaster; Gerry Olsen, Entride universitaire mondiale Canada ; Stefan Lehmeier, Coordonnateur, Graham MacQueen, Université McMaster; Gerry Olsen, Entride universitaire mondiale Canada, membre du Comité, réunion n° 5, 29 novembre 2007.
- 34 FAAE Temoignages, réunion n° 48, 17 avril 2007, p. 4.
- 35 Minwais Nahza, agent du programme, Entride universitaire mondiale du Canada, mémoire au Comité, 39) législature, 2<sup>e</sup> session, FAAE, réunion n° 5, 29 novembre 2007, p. 4.
- 36 Ibid., p. 11.
- 37 Le Pacte pour l'Afghanistan d'une durée de cinq ans concili entre la communauté internationale et le gouvernement de l'Afghanistan a été signé à Londres le 1<sup>er</sup> février 2006. Le texte intégral (en anglais) de ce document se trouve à l'adresse [http://www.unama-afg.org/news/\\_londonmeeting/docs/06Jan30.pdf](http://www.unama-afg.org/news/_londonmeeting/docs/06Jan30.pdf).
- 38 Minwais Nahza, mémoire au Comité, réunion n° 5, 29 novembre 2007, p. 1.
- 39 Gramee MacQueen, mémoire au Comité, réunion n° 5, 29 novembre 2007, p. 1.
- 40 Rapport du Secrétaire général, « La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales », Nations Unies, 21 septembre 2007, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/502/16/PDF/N0750216.pdf?OpenElement>.
- 41 Gerald Ohlsen, mémoire au Comité, réunion n° 5, 29 novembre 2007, p. 4.
- 42 FAAE, Temoignages, réunion n° 28, 8 novembre 2006, p. 11.
- 43 Ibid., p. 3.
- 44 Gerald Ohlsen, mémoire au Comité, réunion n° 5, 29 novembre 2007, p. 6.
- 45 FAAE, Temoignages, réunion n° 58, 29 mai 2007, p. 1.
- 46 FAAE, Temoignages, réunion n° 42, 27 février 2007, p. 6.

- |    |  |  |  |
|----|--|--|--|
| 1  | Gordon Smith, «Foreword», Canada in Afghanistan: Is it Working?, Canadian Defence & Foreign Affairs Institute, mars 2007, p. 3.  | http://www.cdfa.ca/gc/camte/committeelist.aspx?Lang=2&parlistes=391&lnl=0&selid=e24&com=10470.   | Voir Comité permanent de la défense nationale de la Chambre des communes, Les Forces canadiennes en Afghanistan, rapport présenté à la Chambre des communes le 18 juin 2007, et la Réponse du gouvernement, rapport présenté à la Chambre des communes le 17 octobre 2007.   |
| 2  | le cas de l'Afghanistan est assez abordable au chapitre neuf du rapport du Comité. Renforcer le rôle du Canada dans le soutien international au développement démocratique, présente à la Chambre le 11 juillet 2007.  | http://camte.parl.gc.ca/camte/committeehome.aspx?Lang=2&parlistes=391&lnl=0&selid=e24&com=13185. | Cela s'applique même aux données démographiques de base. Par exemple, il n'y a pas eu de recensement officiel en Afghanistan depuis 1979, c'est-à-dire avant les dernières années de guerre et les vastes mouvements de population qui se sont ensuivis. Dans les sources officielles de gouvernementales et internationales, l'Afghanistan varie entre 20 et 32 millions d'habitants. |
| 3  | Ronald Neumann, Success in Afghanistan: Why It Matters? Can It Be Done?, allocution devant le Centre for Strategic and International Studies, Washington, 31 mai 2007, transcription par le Federal News Service.  | http://www.csis.org/midea/csis/events/070531_csis_transcript.pdf [traduction].                   | Ronald Neumann, Success in Afghanistan: Why It Matters? Can It Be Done?, allocution devant le Centre for Strategic and International Studies, Washington, 31 mai 2007, transcription par le Federal News Service.  |
| 4  | FAAE, 39 <sup>e</sup> législature, 2 <sup>e</sup> session, Procès-verbal, réunion n° 2, 20 Novembre 2007.  | http://camte.parl.gc.ca/camte/committeehome.aspx?Lang=2&parlistes=392&lnl=0&selid=e17&com=13185. | Cela s'applique même aux données démographiques de base. Par exemple, il n'y a pas eu de recensement officiel en Afghanistan depuis 1979, c'est-à-dire avant les dernières années de guerre et les vastes mouvements de population qui se sont ensuivis. Dans les sources officielles de gouvernementales et internationales, l'Afghanistan varie entre 20 et 32 millions d'habitants. |
| 5  | 1, voir aussi la Réponse du gouvernement, présentée à la Chambre le 2 novembre 2007.   | http://camte.parl.gc.ca/camte/committeehome.aspx?Lang=2&parlistes=391&lnl=0&selid=e24&com=13185. | Ronald Neumann, Success in Afghanistan: Why It Matters? Can It Be Done?, allocution devant le Centre for Strategic and International Studies, Washington, 31 mai 2007, transcription par le Federal News Service.  |
| 6  | Strategic and International Studies, Washington, 31 mai 2007, transcription par le Federal News Service.   | http://www.csis.org/midea/csis/events/070531_csis_transcript.pdf [traduction].                   | Ronald Neumann, Success in Afghanistan: Why It Matters? Can It Be Done?, allocution devant le Centre for Strategic and International Studies, Washington, 31 mai 2007, transcription par le Federal News Service.  |
| 7  | Declaratoin devant le Comité de l'ambassadeur afghan au Canada, Omar Samad, FAAE, Temoignages, réunion n° 6, p. 3.   | http://www.ansds.gouv.ca/ansds/1-ANDS/ands-  | Pour des renseignements détaillés (en anglais seulement), voir : <a href="http://www.ansds.gouv.ca/ansds/1-ANDS/ands-">http://www.ansds.gouv.ca/ansds/1-ANDS/ands-</a> documents.asp?Page=837368numbpar=css&blang=eng&com=1ig&thclasse=d&t=  |
| 8  | Robert Greenhill, président de l'ACDI (au nom de la ministre Beverley Oda), Notes pour une allocution devant le Comité permanent des affaires étrangères et du développement international à l'occasion de la présentation du Budget supplémentaire des dépenses 2007-2008, 27 novembre 2007, p. 1; voir aussi FAAE, | http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicia.ms/Fr/ANN-6513594-                                    | l'Afghanistan : Version finale, à remis au Comité de l'évaluation, Direction générale de la gestion du programme de l'ACDI, Robert Greenhill, a dévoilé le 11 décembre « Agence intitulée « Examen du programme de l'ACDI lors de son témoignage devant le Comité le 11 décembre 2007, FAAE, réunion n° 8. Le président de l'ACDI a donné plus de précisions sur le rôle actuel        |
| 9  | lbid, La ministre de la Coopération internationale Beverley Oda a donné plus de précisions sur le rôle actuel de l'ACDI, présentant le budget supplémentaire des dépenses 2007-2008, 27 novembre 2007.   | http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicia.ms/Fr/ANN-6513594-                                    | l'Afghanistan : Version finale, à remis au Comité de l'évaluation, Direction générale de la gestion du programme de l'ACDI, Robert Greenhill, a dévoilé le 11 décembre 2007, FAAE, réunion n° 8. Le président de l'ACDI lors de son témoignage devant le Comité le 11 décembre 2007, FAAE, réunion n° 8. Le président de l'ACDI a donné plus de précisions sur le rôle actuel          |
| 10 | Robert Greenhill, président de l'ACDI (au nom de la ministre Beverley Oda), Notes pour une allocution devant le Comité permanent des affaires étrangères et du développement international à l'occasion de la présentation du Budget supplémentaire des dépenses 2007-2008, 27 novembre 2007, p. 1; voir aussi FAAE, | http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicia.ms/Fr/ANN-6513594-                                    | l'Afghanistan : Version finale, à remis au Comité de l'évaluation, Direction générale de la gestion du programme de l'ACDI, Robert Greenhill, a dévoilé le 11 décembre 2007, FAAE, réunion n° 8. Le président de l'ACDI lors de son témoignage devant le Comité le 11 décembre 2007, FAAE, réunion n° 8. Le président de l'ACDI a donné plus de précisions sur le rôle actuel          |
| 11 | lbid, La ministre de la Coopération internationale Beverley Oda a donné plus de précisions sur le rôle actuel de l'ACDI, présentant le budget supplémentaire des dépenses 2007-2008, 27 novembre 2007.   | http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicia.ms/Fr/ANN-6513594-                                    | l'Afghanistan : Version finale, à remis au Comité de l'évaluation, Direction générale de la gestion du programme de l'ACDI, Robert Greenhill, a dévoilé le 11 décembre 2007, FAAE, réunion n° 8. Le président de l'ACDI lors de son témoignage devant le Comité le 11 décembre 2007, FAAE, réunion n° 8. Le président de l'ACDI a donné plus de précisions sur le rôle actuel          |
| 12 | FAAE, Temoignages, réunion n° 4, 27 novembre 2007, p. 13.  | http://www.ansds.gouv.ca/ansds/1-ANDS/ands-  | Smith, Canada in Afghanistan: Is it Working?, p. 5.  |
| 13 | FAAE, Temoignages, 39 <sup>e</sup> législature, 1 <sup>e</sup> session, réunion n° 47, 29 mars 2007, p. 3.   | http://www.ansds.gouv.ca/ansds/1-ANDS/ands-  | FAAE, Temoignages, réunion n° 51, 26 avril 2007, p. 12.  |
| 14 | FAAE, Temoignages, réunion n° 47, 29 mars 2007, p. 3.  | http://www.ansds.gouv.ca/ansds/1-ANDS/ands-  | FAAE, Temoignages, réunion n° 51, 26 avril 2007, p. 12.  |
| 15 | lbid, p. 8.  | http://www.ansds.gouv.ca/ansds/1-ANDS/ands-  | lbid, p. 8.  |
| 16 | FAAE, Temoignages, réunion n° 51, 26 avril 2007, p. 3.   | http://www.ansds.gouv.ca/ansds/1-ANDS/ands-  | FAAE, Temoignages, réunion n° 51, 26 avril 2007, p. 12.  |
| 17 | lbid, p. 8.  | http://www.ansds.gouv.ca/ansds/1-ANDS/ands-  | lbid, p. 8.  |
| 18 | lbid, p. 8.  | http://www.ansds.gouv.ca/ansds/1-ANDS/ands-  | lbid, p. 8.  |

• Dans quelle mesure notre niveau d'aide actuelle est-il suffisant, et le mode de prestations de cette aide aide-t-elle structurellement pour réussir à relever les défis sociaux de vie du plus grand nombre d'Afghans, surtout les plus pauvres et les plus vulnérables, et à garantir leur sécurité? Quels changements faudrait-il envisager à notre politique?

• Que pourrait faire le Canada, avec ses partenaires afghans et internationaux, pour atteindre les objectifs de sécurité et de stabilité nécessaires au développement durable d'une société et d'un Etat démocratiques afghans, permettre l'« afghanisation » de ce processus de développement et assurer le règlement définitif du conflit civil au point où la meilleure façon d'y assurer que toutes nos interventions aideront réellement à la paix en Afghanistan et à la survie des simples citoyens afghans. Il nous a lancé l'appel qu'il faut répondre.

Nous conclurons avec ces paroles émouvantes prononcées devant le Comité par un jeune Canadien, Mirwais Nazhat, qui a fui l'Afghanistan avec sa famille il y a près de 15 ans et qui est retourné visiter son pays natal en octobre 2007 afin, selon ses propres termes, « de constater par moi-même les graves difficultés et les changements importants qui surviennent dans la vie des simples citoyens afghans ». Il nous a lancé l'appel qu'il faut répondre.

C'est avec cette considération à long terme à l'esprit que le Comité poursuivra son étude des procédures qui sont dans les circonstances, les Afghans à se battre un meilleur avenir. Il s'agit en fait de se rappeler pourquoi le Canada est intervenu en Afghanistan et doit y demeurer, et de s'assurer que toutes nos interventions aideront réellement à la survie des simples citoyens afghans.

•

Par exemple :

Bon nombre des témoins que nous avons entendus ont soulevé des questions et des préoccupations importantes qui resteront pertinentes en 2008 et les années suivantes.

Dans le cas particulier de l'Afghanistan, nous prenons acte également des nombreux témoins qui ont demandé qu'on insiste davantage sur les volets développement socio-économique, diplomatique, gouvernance et soutien de la paix d'une éventuelle solution politique afghane durable. La stratégie du Canada à l'égard de l'Afghanistan doit toujours viser à garantir le meilleur usage possible de nos ressources militaires et autres dans des circonstances difficiles et changeantes, surtout lorsque la vie de Canadiens est en jeu. Elle doit aussi tenir compte de l'aviso des simples citoyens afghans et, ce qui est tout aussi important, du point de vue du Parlement et de la population canadienne.

Cela ne veut pas dire qu'il faut se contenter de faire plus sous ce rapport uniquement. Dans les deux documents susmentionnés, le Comité a insisté sur la nécessité d'un apprenissage continu au profit de la planification stratégique, de la prise de décision à tous les niveaux, des initiatives multilatérales aux processus internes de notre propre gouvernement. Nous avons recommandé des évaluations spécifiques selon le contexte de meilleure qualité, plus régulières, plus transparentes et indépendantes, pour plus d'efficacité. Nous retenons ces demandes.

Reconnaissons que les circonstances dans les États « fragiles » ou « en déroute » sont malheureusement un niveau élevé d'aide à la consolidation de la démocratie et de la paix pendant de longues périodes.<sup>65</sup>

Ravage par des guerres et des conflits civils depuis des décennies, l'Afghanistan a fait face à une catastrophe humanitaire sans précédent au début de l'ère moderne. Dans la dernière recommandation de son rapport de décembre 2006 intitulé *La politique internationale du Canada mise à l'épreuve en Haïti*, le Comité soutenait que « le Canada devrait susciter officiellement à une stratégie partagée pour Haïti qui envisage une participation d'une durée d'autant de temps que nécessaire pour lancer un programme durable pour l'Afghanistan et l'Afghanistan ». Au chapitre 9 de son rapport de juillet 2007, *Renforcer le rôle du Canada dans le soutien international au développement démocratique*, le Comité, ayant regard aux « cas difficiles » que représente l'Afghanistan et Haïti—les deux premiers bénéficiaires de l'aide internationale canadienne respectivement, a fait la recommandation suivante :

à la Chambre l'an dernier. D'abord et avant tout, même si les témoins interrogés avaient chacun leur petite idée sur la façon précise dont le Canada pourrait le mieux aider les Afghans, tous, sans exception, étaient d'accord avec le Canada qui s'engage à long terme à aider les Afghans à établir une paix durable et à atténuer des objectifs de développement durable de nature à réduire la pauvreté.

Le Comité peut cependant faire quelques observations à la lumière des témoignages qu'il a reçus et des deux études importantes qu'il a effectuées et présentes en 2008.

Tel que le Comité l'a souligné au début, le rôle futur du Canada en Afghanistan reposentera un grand défi pour notre politique internationale au cours des mois et des années à venir. Les membres du groupe Manley ont pu se rendre complète de la complexité de la situation au cours de leur visite en Afghanistan à la fin de novembre 2007<sup>63</sup>. Nous savons faire profiter le débat public en cours de ce que nous avons appris jusqu'à présent. Nous ne sommes pas encore en mesure de tirer des conclusions solides. Il faudra attendre plusieurs années pour cela. L'étude plus complète et plus approfondie que nous avons l'intention d'effectuer pour les objectifs du Comité, par la publication du présent rapport, soit plus tard modeste, à pouvoir nous soumettre dès lors solutions définitives au problème. Les attendons avec impatience leurs conclusions, mais nous ne pensons pas qu'ils vont pouvoir faire quelque chose au cours de leur visite en Afghanistan à la fin de novembre 2007<sup>63</sup>. Nous avons profité de la situation au cours de leur visite en Afghanistan à la fin de novembre 2007<sup>63</sup>. Nous pouvons faire quelque chose au cours de leur visite en Afghanistan à la fin de novembre 2007<sup>63</sup>. Nous pouvons faire quelque chose au cours de leur visite en Afghanistan à la fin de novembre 2007<sup>63</sup>.

- Son Excellence Omer Samad,  
ambassadeur de la République islamique d'Afghanistan au Canada

Quelle que soit la décision, je vous invite à réfléchir de façon stratégique et à effectuer une analyse générale de la situation en l'envisageant dans une vaste perspective.

Il suffit de réfléchir quelques instants aux conséquences de ce qu'un échec significatif pour les Afghans, la région, les forces de l'opposition et ceux qui font partie de la famille des nations qui ont investi leur sang et leur argent. [...].

[...] je dois dire que le Canada est heureusement engagé aux niveaux les plus cruciaux et qu'il s'adapte bien à l'environnement dynamique. Les Canadiens, les entrepreneurs et les autorités publiques sont longs à comprendre tout ce qui se passe dans les milices, servent en effet une noble cause en Afghanistan et méritent tout le soutien que vous leur donnez.

## PERSPECTIVE D'AVENIR

En utilisant cette influence au meilleur escient possible, le Canada devrait déterminer comment il peut aider au meilleur escient possible. Afghanistan et dans toute la région, des éléments indispensables à l'établissement d'une paix durable. Le Comité sait bien que ces processus sont longs et compliqués et qu'ils ne sont certainement pas sans risque. Toutefois, comme Gerald Ohlsen l'a fait remarquer, il est important pas sans risque. Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour améliorer l'environnement dans les Nations Unies, le général Hillier et le général Andrew Leslie<sup>64</sup>.

L'influence relative du Canada à Kaboul est unique, et je me permets de le dire en tant qu'ancien diplomate [...]. Contrairement à la plupart des autres missions postérieures à un conflit, le Canada est l'un des principaux intervenants à Kaboul. Cela s'explique en partie par l'importance de notre engagement, mais c'est aussi attribuable à l'efficacité de notre approche triple D et du leadership dont font preuve des personnes comme Ian Chen ambassadeur du Canada, Chris Alexander, qui a maintenu qu'il faut travailler pour les Nations Unies, le général Hillier et le général Andrew Leslie<sup>64</sup>.

discussion à moins que le gouvernement ne se plie à certaines conditions préalables, telles que le retrait des forces militaires étrangères, ce qu'il a refusé de faire, la question n'est plus de savoir si des négociations seront possibles, mais dans quelle circonsistance elles pourraient avoir lieu. Entre-temps, on aura besoin d'une assistance militaire soutenue pour établir les conditions favorables à un dialogue efficace. Comme Barrette Rubin l'a expliquée au Comité : [....] les gens ne rendent pas les armes lorsqu'ils croient qu'ils sont en train de gagner ([....]). D'après eux, tant qu'il y a une partie de l'Afghanistan qui n'est pas sous le contrôle du gouvernement de l'Afghanistan parce que le territoire relève des agences tribales et se trouve au Pakistan, et tant que cette région n'est pas vraiment sous le contrôle du Pakistan, et que ce dernier ne fait pas grand-chose pour fermer le centre de recrutement, ils vont pouvoir continuer de puiser dans cette grande réserve, ce qui nous empêche de créer des conditions propices à ce genre de débat politique, bien que cela soit possible localement, à l'intérieur de l'Afghanistan<sup>56</sup>.

Gerald Ohlsen a souligné que les Nations Unies doivent jouer un rôle clé en vue de favoriser « un dialogue politique élargi, appuyé par les Nations Unies, qui engage tous les secteurs de la société et toutes les communautés d'intérêt [...] seules les Nations Unies peuvent, même théoriquement, diriger ce processus de mise en œuvre de la paix, ne seraient-ce que parce qu'aucune autre instance n'est acceptable aux yeux de la communauté internationale<sup>57</sup> ». Tom Keonig a déclaré en septembre 2007 que les Nations Unies ont recommandé par des moyens militaires unilatéraux la paix puisqu'en peut venir à bout de l'insurrection par des paramètres énoncés par la Constitution afghane. Loin mais pour elle porte des fruits, la reconciliation nationale exige que l'on arrête une stratégie globale, définitive insurges disposées à une réconciliation avec le gouvernement. Mais, pour elle portes croissante, exprime leur volonté d'entreprendre des efforts de communication auprès des Au cours des dernières mois, le Président et le Parlement ont, de manière s'amorcera. À la mi-octobre, il a fourni ces explications supplémentaires au Conseil de sécurité :

Au cours des deux dernières mois, le Canada a largement augmenté la quantité de ressources diplomatiques qu'il consacre à l'Afghanistan. Il a aussi chargé demeurent le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international de coordonner toutes les activités menées par le gouvernement canadien dans ce pays, c'est-à-dire la stratégie de campagne militaire. Il n'y a pour l'instant pas de perspective de négociations avec les hauts dirigeants talibans<sup>58</sup>. Au cours des dernières années, du moins en partie, détermine à poursuivre leur campagne d'organisation, dément, du moins en partie, détermine à poursuivre leur campagne militaire. Il n'y a pour l'instant pas de perspective de négociations avec les hauts dirigeants talibans<sup>59</sup>.

Scott Gilmore a tenu ces propos devant le Comité : Au cours des dernières années, le Canada a également augmenté la quantité de ressources diplomatiques qu'il consacre à l'Afghanistan. Il a aussi chargé demeurent le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international de coordonner toutes les activités menées par le gouvernement canadien dans ce pays, c'est-à-dire la stratégie de campagne militaire. Il n'y a pour l'instant pas de perspective de négociations avec les hauts dirigeants talibans<sup>59</sup>.

Aux fins de la réconciliation nationale, le président afghan Hamid Karzaï a pris une mesure inusitée en septembre dernier, en invitant publiquement le guide suprême des talibans, le mollah Omar, à prendre part à des discussions. Les talibans ayant refusé toute

coordination.

Il y a des nations qui, en vue d'accroître la coopération régionale, procouissent la nomination d'un nouvel envoyé spécial de l'ONU en Afghanistan, d'un niveau supérieur. Au mois de septembre 2007, le ministre des Affaires étrangères du Canada, Maxime Bernier, a expliqué qu'en besoin « d'une personne de haut calibre pour une mission déjà sur place, tout comme le Canada, en vertu d'un mandat de l'ONU, mais nous sommes clairs pour montrer la voie en Afghanistan ». Il a poursuivi : « La mission de l'ONU est déjà sur place, mais nous devons contribuer plus activement au processus de croisements que l'ONU elle-même doit contribuer au processus de

deux plans.

Quant à l'idée de considérer les problèmes de l'Afghanistan dans une perspective régionale, on a remarqué quelques progrès intéressants, notamment dans les relations entre l'Afghanistan et le Pakistan. A la mi-octobre, cependant, le représentant spécial du secrétaire général de l'ONU pour l'Afghanistan, Tom Koenigs, a fait savoir au personnel de sécurité encré au niveau de la coopération régionale qu'il existe un « déficit de capacités au sein même du gouvernement afghan, régionale qui doit être traité, d'abord et avant tout, au sein même du gouvernement afghan, ministre des Affaires étrangères, qui a été renforcé ». Il a ajouté : « Pour la région, l'un des objectifs clés reste d'accroître l'intérêt des voisins de l'Afghanistan dans leurs relations bilatérales en apprenant à connaître les approches multilatérales du maintien et de la stabilité dans le pays »<sup>54</sup>. » Le Canada pourra jouer un rôle utile sur ces

Gordon Smith partage cet avis : « Pour ce qui est des talibans et de leur siège à Kaboul, C'est exactement ce que nous suggérons [...] La encore, c'est assez controversé. Il y a des gens qui pensent qu'il est possible d'essayer d'exclure certains éléments les plus extrêmes et d'entraîner des gens qui sont associés aux talibans dans le processus politique à Kaboul. Cela finirait, entre autres, par donner aux talibans davantage de pouvoirs dans la gouvernance générale du pays<sup>53</sup>. » Mais les Afghans ne soutiennent pas tous en faveur d'une augmentation des pouvoirs conférés aux talibans dans la gouvernance générale du pays, ce qui n'est pas étonnant malheureusement aux difficultés que présente la réconciliation nationale en Afghanistan.

A mon sens, il ne serait pas judicieux de solliciter les chefs talibans et de renforcer davantage leur position en les mettant au centre des négociations. Je pense qu'il faut plutôt aller chercher des gens qui ont des doléances énervés le gouvernement, qui sont désabusés et qui, à défaut d'autres réfugiés politiques, adoptent les talibans comme porte-parole pour exprimer leur dissidence. C'est vers ces chefs non talibans, qui ont des griefs à exprimer, qu'il faudrait se tourner dans un contexte de négociation<sup>25</sup>.

difficile<sup>31</sup>. La plupart des témoins conviennent qu'il serait utile d'entamer des pourparlers avec certains éléments de l'insurrection. Emile Regerh de Project Ploughshares a dit au Comité en novembre 2006 :

La question de savoir si l'on doit négocier avec les talibans demeure controversee au Canada et ailleurs, mais la plupart des témoins qui se sont exprimés estiment que l'instauration de la paix en Afghanistan exigerait des efforts politiques et militaires multilatérales. L'ancien sous-ministre des Affaires étrangères et ambassadeur du Canada auprès de l'OTAN Gordon Smith a affirmé : « La clé, c'est la dimension politique, aussi bien au Pakistan qu'en Afghanistan. Je dis cela sachant très bien combien c'est

Pour ce qui est de l'institution de la paix en Afghanistan, Graham MacQueen de l'Université McMaster est, comme d'autres, en faveur d'un processus de paix en bonne et due forme, mais pense qu'il serait probablement très malavisé de passer directement à une négociation entre les dirigeants des principales groupes de belligerants, car cela risquerait d'enrouager des ententes occultes non démocratiques. Il recommande plutôt un processus commençant par une phase de dialogue et de résolution de problèmes avant de passer à la négociation<sup>50</sup>.

La mission menée actuellement en Afghanistan est dominée par les Etats-Unis et il faudrait que leurs alliés qui, déjà, ouvrent au rebâlisement du pays, multiplient les efforts afin de leur faire adopter des politiques à la fois mieux congrues et plus efficaces. J'ajai pu me retrouver avec des représentants des Pays-Bas, de la Norvège, de l'Allemagne, du Canada et du Royaume-Uni. Ces pays contribuent tous par leurs efforts à améliorer la situation. Tous ont accepté de collaborer dans la recherche d'une solution aux problèmes les plus ardux tels que le rôle du Pakistan dans la recherche d'une solution contre le trafic des stupéfiants, la planification stratégique à court terme, une répartition géographiquement équitable des crédits à la construction et un programme plus clair des responsabilités sur le plan international. Il conviendrait de renforcer les représentants de ces divers pays afin qu'ils puissent exercer une influence tant sur le gouvernement des Etats-Unis que sur le gouvernement afghan.<sup>49</sup>

Seema Patel admet qu'il faut centrer l'attention sur l'Afghanistan, mais sans oublier pour autant les autres pays de la région qui joue un rôle clé dans le processus de Bonn initial. Pour elle, « [une] action diplomatique envers les pays de la région est également essentielle. Elle l'était lors de la conférence de Bonn, et devrait longtemps le rester<sup>48</sup>. » Comme on l'a vu, elle estime aussi que le Canada doit jouer un rôle plus grand sur le plan diplomatique. Comme elle l'a expliquée :

La plupart des témoins ne sont pas alleles aussi loin, mais ils conviennent qu'il reste encore fort à faire au sujet du Pakistan et de ses rapports avec l'Afghanistan. Chris Alexander a dit au Comité au début de 2007 : « le Pakistan demeure le partenaire de l'Afghanistan avec lequel nous devons tous collaborer le plus possible pour régler certains des problèmes clés qui subsistent. L'élément de solution principal est la reconnaissance des Talibans soit une menace à l'ordre établi, à l'ordre constitutionnel dans les deux pays. Je crois qu'un commerce à sens inverse au Pakistan même<sup>46</sup>. » Il ajoute : « J'avoue que, pendant les quatre ou cinq premières années de la transition, aucun des acteurs n'a su reconnaître l'importance de cette question [...] ce n'est que maintenant que nous parvenons à la masse critique dans le dialogue qui est nécessaire avec le Pakistan sur ces enjeux<sup>47</sup>. »

Les témoins étaisent en général d'accord pour dire aussi que, dans la recherche de solutions aux multiples problèmes de l'Afghanistan, il ne faut pas négliger l'importance du contexte régional. L'ambassadeur afghan Omar Samad a déclaré renforcer l'idée qu'il sagit d'un contexte particulier et en constante évolution lorsqu'il a comparu devant le Comité des droits de l'homme à Genève en décembre. Beaucoup ont insisté en particulier sur le rôle crucial du Pakistan dans la résurgence des talibans. Dans une vidéoconférence en provenance de Kandahar où elle avait déploré la situation dans le pays, l'ex-journaliste américaine Sarah Chayes a dit au Comité : « Il est primordial que vous compreniez la situation qui régne dans le sud de l'Afghanistan. C'est à laquelle se livre le Pakistan par l'intermédiaire d'Afghans. Essentiellement, ce précédent mouins un soulèvement — c'est-à-dire une révolte menée par des Afghans — qui une invasion souleverait également est formé par l'organisation financière par le Pakistan qui assure également la formation et l'équidement ».

L'aide internationale à l'Afghanistan comporte de multiples facettes, mais l'insurrection qui perdure tend à focaliser l'attention sur le volet sécurité de la mission. La sécurité demeure une considération prioritaire, mais les témoins étaisent en général d'avuis qu'il aurait fallu privilier plus tot aux questions de gouvernance et à l'institution de l'Etat de droit—et, par voie de conséquence, à des sujets comme la corruption, l'économie de la drogue et les droits de la personne. Concrètement, si l'entraînement de l'Armée nationale afghane reste prioritaire, il aurait été important de s'intéresser plus tot à l'entraînement de la Police nationale afghane; la communauté internationale doit intervenir pour remédier à cet état de choses le plus rapidement possible.

Come on la vu, tout le monde convient que la mission internationale en Afghanistan a manqué de ressources dès le départ, tant sur le plan financier que sur le plan des effectifs militaires. À l'automne 2006, Roland Paris de l'Université d'Ottawa a dit au Comité que « [d]epuis le début, cette mission souffre du manque d'effectifs internationaux pour aider le gouvernement afghan à établir sa présence partout dans le pays. Nous en subissons les conséquences aujourd'hui, car nous penchons très en retard dans des régions qui ont été négligées au cours des dernières années. Nous subissons donc les conséquences de décisions prises antérieurement de doter cette opération de ressources insuffisantes. En fait, compte tenu de la taille du pays et de sa population, c'est la mission de stabilisation internationale qui manque le plus cruellement de ressources depuis la Deuxième Guerre mondiale<sup>44</sup>. ».

Si les témoins avouent des vues partis diverses sur les moyens d'atteindre cette paix, la plupart admettent en revanche qu'une solution purement militaire était exclue et que la situation appelaît une aide militaire et une aide non militaire complémentaires. La plupart conviennent par ailleurs que la réalisatoin d'une paix durable en Afghanistan exigerait une augmentation des ressources et une meilleure coordination de la communauté internationale. Beaucoup ont fait par ailleurs souligner l'importance de renforcer parallèlement les processus de dialogue et de réconciliation en Afghanistan et de bien tenir compte aussi, dans toute action, du contexte régional. A cet égard, M. Ohlsen observe une lacune à l'égard de la promotion constructive et responsable d'un règlement politique en Afghanistan et pense que le Canada pourrait jouer un rôle utile en contribuant à établir un processus de paix complet.<sup>43</sup>

Les témoins qui ont comparu devant le Comité s'entendent pour dire que le Canada et le reste de la communauté internationale doivent continuer d'aider l'Afghanistan à instaurer une paix durable. Gerald Olszen du Groupe des 78 l'a bien dit quand il a fait valoir que « les Canadiens ont des intérêts considérables, payés au prix fort, dans la paix et la stabilité futures de l'Afghanistan. Il nous faut collaborer avec les Afghans, avec nos alliés et avec la communauté internationale pour appuyer la paix à la population afghane. »

La stratégie de sécurité nationale et de développement est, selon moi, celle qui donne les meilleurs résultats. Je pense néanmoins que le Canada pourra renforcer son action diplomatique [...]. Le Canada, dont les soldats se sont vu confier la région la plus difficile, devrait respecter l'ordre international. [...] Le Royaume-Uni, que des Etats-Unis et des Européens, en raison notamment d'une politique bien pensée en matière de réconstruction post-conflict, pourraient déverrouiller plus vigoureusement au plan diplomatique. Il sagit là d'un rôle essentiel qui lui convient particulièrement et nous souhaiterions le voir s'engager plus à fond dans cette voie.<sup>41</sup>

Pour réussir, il faudra de toute évidence une aide militaire et une assistance au développement considérables, mais la coordination de l'aide et l'intensification du dialogue entre la communauté internationale, les puissances régionales et le gouvernement de l'Afghanistan en particulier exigeront un redoublement d'efforts sur le front diplomatique. Seeme Patel, qui a passé près de sept semaines en Afghanistan à l'automne de 2006 pour diriger la réalisation d'un sondage sur l'attitude des Afghans sur diverses questions, a dit au Comité :

La transition en Afghanistan se trouvant soumise à des pressions croissantes sous l'effet de l'insurrection, de la révolte de la population et de l'économie déla drogue, le gouvernement afghan, avec l'appui de la communauté internationale, devra faire preuve d'initiative politique en prenant les mesures académiques nécessaires pour retrouver des moyens tangibles. En l'absence d'un effort plus résolu de sa part, d'une cohésion accrue de l'action des donateurs —en particulier d'une meilleure coordination entre les éléments militaires et civils de la présence internationale en Afghanistan—et d'un réel engagement des pays voisins, nombre des accords de la période qui a suivi la conférence de Bonn dans le domaine de la sécurité, du renforcement des institutions et du développement régional risquent de pléthorer, voire de s'inverser<sup>40</sup>.

On s'entend par ailleurs pour dire que l'Accord de Bonn représente le début d'un engagement de longue durée de la communauté internationale en Afghanistan qui évolue et doit continuer à évoluer. Grâce à MacQueen a fait une mise en garde affirmant que, « une fois que nous aurons tous convenu que notre objectif supreme, notre grande priorité, est le bien-être des Afghans et de l'Afghanistan, nous devrons reconnaître qu'il nous sera impossible d'y parvenir tant que nous n'aurons pas cerné résolument les conflits qui sont à la racine du problème » . De plus, la resurgence d'une insurrection formelle par les talibans dans le sud et l'est du pays entraîne les progrès et menace de compromettre ce qui a déjà été réalisé. Comme l'a dit le secrétaire général des Nations Unies aux Etats membres en septembre 2007 :

• mobiliser tous les secteurs de la société civile afghane—notamment les femmes et les jeunes (près de 70 p. 100 de la population a moins de 25 ans)—ainsi que la diaspora afghane dans le développement de l'Afghanistan,

• voir aux intérêts des très pauvres en ce qu'il concerne la création d'emplois, du développement des ressources, des activités économiques de remplacement et des initiatives locales de manièrre à combler l'écart entre les zones rurales et les zones urbaines<sup>34</sup>,

• Présude tous les témoins ont insisté sur l'importance de maintenir l'aide au développement aux niveaux régionaux aussi longtemps qu'il le faudra pour «[...] aider à l'Afghanistan devrait être une grande priorité pour le Canada au cours de l'avenir prévisible. Il est de notre intérêt d'investir dans la sécurité et la reconstruction de l'Afghanistan [...]». Une augmentation importante de l'aide au développement non militaire à l'Afghanistan est absolument essentielle<sup>35</sup>. Cependant, abstraction faite de l'amorce par le Canada et les États-Unis en 2007 d'une aide au développement supplémentaire, Marc-André Boivin a déclaré que, «une fois partie l'imulsion initiale de lutte contre le terrorisme, l'approche à plus long terme doit également composer avec le fait que l'Afghanistan a de nouveau peu d'importance sur la scène internationale<sup>36</sup>».

## Appui du Canada à l'instauration d'une paix durable en Afghanistan

Le Comité espère qu'il se trouve la communauté internationale va augmenter et non réduire son aide à l'Afghanistan. Le Canada en particulier doit prévoir une aide au développement de longue durée, faute de quoi nous risquons de compromettre non seulement les investissements considérables que nous avons consentis jusqu'à maintenant et les engagements pris aux termes du Pacte pour l'Afghanistan<sup>37</sup>, mais, plus important encore, les chances de la population afghane d'accéder à une vie meilleure.

Depuis 2001, l'objectif de l'intervention de la communauté internationale en Afghanistan consiste à aider ce pays, par des moyens militaires et non militaires, à tourner d'une constitution à une d'élections et mise en œuvre d'autres éléments de l'Accord de Bonn de 2001 et d'accorder des subventions sur l'Afghanistan. D'ailleurs, quand il a comparu devant lui le 29 novembre 2007, le Canadien d'origine afghane Mirwais Nazhat, d'Entraide universitaire mondiale du Canada a dit d'enterrer de jeu au Comité que l'Afghanistan avait fait des progrès remarquables sur les plans politique, social et économique depuis la chute de l'Afghanistan à la fin de la guerre trente ans de conflits et à établir une paix et une prospérité durables.

Afghanistan consiste à aider ce pays, par des moyens militaires et non militaires, à tourner d'une constitution à une d'élections et mise en œuvre d'autres éléments de l'Accord de Bonn de 2001 et d'accorder des subventions sur l'Afghanistan. D'ailleurs, quand il a comparu devant lui le 29 novembre 2007, le Canadien d'origine afghane Mirwais Nazhat, d'Entraide universitaire mondiale du Canada a dit d'enterrer de jeu au Comité que l'Afghanistan avait fait des progrès remarquables sur les plans politique, social et économique depuis la chute de l'Afghanistan à la fin de la guerre trente ans de conflits et à établir une paix et une prospérité durables.

En réponse au démineur rapport du Conseil de Senlis, Nipa Banerjee, responsable du programme d'aide du Canada à Kaboul de 2003 à 2006, et maintenant rattaché à l'École supérieure d'affaires publiques et internationales de l'Université d'Ottawa, a dit ce qui suit :

Il faut bien comprendre qu'il n'y a pas de solution miracle en Afghanistan. Dans un pays ravagé par des décennies de guerre qui dispose de peu de main-d'œuvre qualifiée, même les plus grands efforts de reconstruction et de développement ne donneront pas de résultats immédiats, surtout dans les régions rurales éloignées. Il faudra des générations pour accomplir les progrès escomptés. Créer des attentes irréalistes chez le peuple afghan et dans les pays donateurs est bien la dernière chose à faire pour apaiser les tensions en cette période critique.

Une transformation sociale, économique et politique durable qui laissera présager le développement à plus long terme ne saurait être obtenu que par renforcer les institutions étatiques avec l'appui de la société civile afghane. Il faut renforcer les institutions internationales qui menacent le processus de transformation. Un soutien international constant est essentiel à ce processus de renforcement. La communauté internationale doit donc se battre pour que la sécurité à long terme repose sur le développement et la consolidation de la paix, mette de manière générale, la plupart des témoins souhaitent que le Canada mette en Afghanistan et avec l'appui de la société civile afghane. Il faut renforcer les institutions internationales qui soutiennent le développement et la consolidation de la paix, et non pas les organisations de développement à court terme qui sont actuellement en place.

De manière générale, la plupart des témoins souhaitent que le Canada mette en matière d'aide, privilégier les démarches qui correspondent aux besoins et priorités des populations locales, qui favorisent un partenariat avec les ONG à partir de la base, qui contribuent à bâtir les capacités locales en matière de développement, de gouvernance et de consolidation de la paix;

- en multiplier les efforts diplomatiques et chercher davantage à ouvrir l'Afghanistan aux opérations humanitaires;
- pour que la sécurité à long terme repose sur le développement et la consolidation de la paix, voir à ce que les opérations militaires en Afghanistan, y compris celles de l'ERP, fassent le moins possible de victimes dans la population civile, protègent les Afghans ordinaires et ne mettent pas en danger les travailleurs humanitaires (comme ils l'ont été de plus en plus en 2007);
- pour que la sécurité à long terme repose sur le développement et la consolidation de la paix, voir à ce que les opérations militaires en Afghanistan, y compris celles de l'ERP, fassent le moins possible de victimes dans la population civile, protègent les Afghans ordinaires et ne mettent pas en danger les travailleurs humanitaires (comme ils l'ont été de plus en plus en 2007);

Pour sa part, l'ACDI, chargé d'administrer les 1,2 milliard de dollars d'enregistrements du Canada dans les activités de reconstruction et de développement en Afghanistan sur la période 2001-2011, affirme qu'elle s'efforce davantage de rejoindre les Afghans ordinaires. Comme l'a dit au Comité la ministre de la Coopération internationale josée Verner en mars 2007 :

Maintenant, du côté de Kandahar [...]. Nous anticipons dépenser plus de 30 millions de dollars durant l'exercice financier en cours. Cela vaut dire cinq fois plus qu'en 2005-2006. L'une de nos grandes priorités à être de répondre aux besoins de base de la population de Kandahar [...] les membres du personnel de l'ACDI qui sont à l'EPB

Maintenant, du côté de Kandahar [...]. Nous anticipons dépasser plus de 30 millions de dollars durant l'exercice financier en cours. Cela vaut dire cinq fois plus qu'en 2005-2006. L'une de nos grandes priorités a été de répondre aux besoins de la population de Kandahar [...] les membres du personnel de l'ACDI qui sont à l'EPR (l'équipe provinciale de reconstruction) font rapport aux superviseurs à l'ACDI. J'ai eu l'occasion de leur parler à plusieurs reprises, soit au téléphone ou lorsqu'ils sont rentrés au pays. Les résultats nous viennent deux, du gouvernement afghan qui nous fournit des chiffres concernant les résultats qu'ils atteignent, des organisations des Nations Unies, par exemple, qui nous donnent des résultats sur ce qu'ils accomplissent en Afghanistan et de nos partenaires tels que Droits et Démocratie, qui font des vérifications très serrées des résultats qu'ils obtiennent en Afghanistan<sup>27</sup>.

De toute évidence, ces avis sont partagés sur ce que l'ACDI peut accomplir. Le point de vue le plus critique, entendu par le Comité est celui de Norine MacDonald qui dénonce l'évidence, et de loin, en tendu par le Comité des organisations militaires canadiennes qui affirme que, « [e]n ne fournit pas d'aide au développement et au gouvernement de « modifier radicalement la politique du Canada en matière d'aide au développement et de lutte antidrogue » et demande aussi « que l'ACDI ne soit plus responsable du développement en Afghanistan, qu'un envoyé spécial soit affecté en tant qu'coordinateur la politique en matière d'aide au développement et de lutte antidrogue, et que celui-ci soit doté d'un budget équivalent à celui des militaires ». Pour elle, « [n]ous devons immédiatement renoncer notre stratégie à l'égard de l'Afghanistan. Pourtant la performance de l'ACDI dans le cadre du budget militaire dans les zones dévastées du sud de l'Afghanistan et que la collaboration avec les organisations militaires canadiennes et britanniques contribue à la stabilité dans le cadre duquel les militaires recommandent la création d'un ACDI/DID de combat dans lequel l'ISAF jouera un rôle important dans les zones dévastées aux zones de guerre soutient administrateurs 29 . Les budgets des organismes d'aide destinés aux zones de guerre soutient administrateurs 29 .

D'après les témoignages entendus par le Comité, la proposition du Conseil des Sénateurs suscite peu d'appréciation ; elle serait plutôt décrite<sup>30</sup>. Même les détracteurs de l'aide internationale comme Sarah Chayes de la coopérative Arganard de Kandahar soutiennent que la meilleure façon d'améliorer les activités de l'ACDI, c'est de préserver. Comme elle l'a dit au Comité par vidéoconférence en provenance de Kandahar :

Le contexte opérational présentant les difficultés que l'on sait, le Comité a bien sur été saisi de plusieurs problèmes. Après avoir signalé « que peut-être un septième ministre du gouvernement étaient efficaces », Christopher Alexander a dit qu'il « nous faut plus d'ONG qui ont ce qu'il faut pour appliquer des programmes nationaux. Or, c'est dans les programmes nationaux que, depuis des années, le Canada exerce un leadership<sup>23</sup> ». Il a aussi insisté sur l'importance de développer l'entreprise privée afghane et de se fournir localement. John Watson, à l'époque président et chef de la direction de CARE Canada, une organisation depuis longtemps active en Afghanistan, admet que le programme de solidarité nationale donne d'excellents résultats, mais il déplore le manque de volonté d'investir dans les entreprises locales dans les secteurs à risque élevé et une mentalité groupale qui ne se préoccupé pas suffisamment des impacts sur la population locale. Comme il l'a dit au Comité :

extraordinaire de l'appui du Canada en termes de développement et de reconstruction de la nation [...] les dollars canadiens peuvent étre utilisés efficacement pour construire des ponts entre les Canadiens et les Afghans : particuliers, groupes, institutions, entreprises et autres agences<sup>21</sup>. » Scott Gilmore fait un bilan approbatif de l'aide du Canada, affirmant au Comité que « les investissements canadiens produisent un effet tangible, direct et positif dans la vie des Afghans. Que ce soit par le microcrédit, les soins de santé, la justice ou le développement du secteur privé, l'agent de l'ACDI et des organismes canadiens à effet impulsionnant en Afghanistan [...] Les activités de l'ACDI en Afghanistan constituent une autre réussite [...]. Malheureusement, ces réussites passent inaperçues, eclipsées d'elles sont par les controverses politiques<sup>22</sup>. »

Je n'ai jamais vu une telle densité égocentrique de pensée groupale, pour ainsi dire. Je pense que cela a donné lieu à un programme d'assistance déséquilibrée, centre sur les programmes nationaux [...]. Je ne pense pas que ce soit équitable, parce que trop de postes est mis sur les programmes offerts par le biais du gouvernement afghan. A mon avis, si le gouvernement canadien offre un programme national, il devrait aussi, en même temps, avouer un programme à la base, qui finance les ONG canadiennes ou afghanes, afin qu'un comité comme le votre puisse détenir une rétroaction sur ce que réalisent à la base ces programmes hiérarchiques<sup>24</sup>.

Pierre Beaudent de l'Université d'Ottawa trouve qu'en rendant mal compte des résultats des opérations ponctuelles financées par l'ACDI dans le contexte du programme de solidarité nationale « qui est censé aider à reconstruire les villages et les petites communautés ». Comme il l'a dit au Comité, « [I]l ne connaît pas les résultats pratiques d'une telle situation, mais je sais que l'ACDI refuse, malgré des demandes pressenties en vertu de la Loi sur l'accès à l'information, de livrer l'information sur les bilans approxiimatifs et partielles de ces opérations ». Il ajoute : « J'aimerais que l'ACDI fasse preuve de transparence et nous donne l'information ». Lina Holguin d'Oxfam-Québec, qui travaille en Afghanistan depuis le début des années 1990, a dit que les opérations ponctuelles des équipes provinciales de reconstruction font généralement trop peu appel à la participation des populations locales et que leur produit est en conséquence souvent mal adapté ou inutile<sup>26</sup>.

Parallèlement, la plupart des témoins ont signifié le rôle que joue le Canada, un des pays les plus généreux envers l'Afghanistan, et plusieurs ont loué l'ACDI pour les résultats qu'elle obtient. Par exemple, Linda Jones de l'organisation Menno-ni-Economic Development Association of Canada (MEDA), laquelle est active en Afghanistan depuis trois ans, a dit au Comité que, durant cette période, MEDA avait « constaté l'incidence

Selon Barrette Rubin : « J'ai constaté que ce qui manquait réellement dans le secteur agricole, ce sont les changements institutionnels et d'infrastructure qui sont nécessaires en plus des projets au niveau des villages—par exemple, des aménagements hydrauliques à grande échelle, qui sont tout à fait essentiels, et des mesures qui améliorent la commercialisation, notamment des routes, d'avantage d'information et ce genre de choses<sup>19</sup>. » De fagoo plus générale, Sarra Chayes de la combiniennes à la corruption, jusqu'aux niveaux provincial et local, compromettent l'ensemble des activités d'aide au développement : « [...] Asoutaris au sujet de la corruption que, quel que soit le montant de l'aide au développement accordé, il y aura des intermédiaires qui se serviront [...]. Si vous consacrez un montant formidable à l'aide au développement et que cet argent se retrouve dans les mains de personnes corrompues, vous allez simplement consolider un gouvernement qui fait souffrir la population<sup>20</sup>. »

D'après nous, les crédits de reconstruction et de développement pourraient être employés de manière beaucoup plus efficace, en particulier dans les difficultés provinciales du sud, en ayant recours aux services d'un personnel local tant au niveau de la planification qu'au niveau de la mise en œuvre. En effet, la manière de le mettre en œuvre revêt autant d'importance que le programme lui-même. Que ce soit par les shuras, c'est-à-dire les grands conseils, ou que ce soit à l'occasion de micro-projets d'électrification, ou dans le fonctionnement des divers mécanismes informels de justice, la situation en Afghanistan a démontré l'importance d'une matrice locale<sup>18</sup>.

Horschule tous les témoins, dont Christopher Alexander, représentant spécial adjoint du Secrétariat général de l'ONU pour l'Afghanistan et ancien ambassadeur du Canada en Afghanistan, sont unanimes à dire que l'aide internationale à la reconstruction et au développement est insuffisante. D'autres facteurs viennent exacerber le problème. Scott Gilmore du Peace Dividend Trust qui exécute plusieurs projets en Afghanistan remarquer « qu'une très faible proportion seulement de largent provenant de la communauté internationale pour l'Afghanistan est dépendante d'opérations militaires des organisations des donateurs et des organismes internationaux pourraient servir à stimuler la réprise économique si elles privilégièrent l'achat de produits locaux et le recrutement de personnel afghan, mais cette occasion est à toute fin pratique rare<sup>16</sup>. » Seema Patel du Centre for Strategic and International Studies a affirmé que « les programmes d'aide à améliorer la vie des populations » et que « les progrès de l'économie n'ont pas jusqu'ici profité aux citoyens<sup>17</sup> ». Elle a ajouté :

dans le monde réel de l'Afghanistan<sup>14</sup>. » Durant la même audience, M. Rubin a abondé dans le même sens : « [...] Afghanistan a besoin de plus d'assistance au développement et d'une assistance plus efficace. Le Canada est l'un des meilleurs donateurs qu'ait à la fagon dont il appuie cette assistance<sup>15</sup>. »

Le Comité ne peut pas, dans un rapport préliminaire, aborder toutes les questions qui méritent d'être examinées. Il se concentrera donc davantage l'attention sur certaines préoccupations fondamentales. Nous sommes d'accord avec Gordon Smith quand il dit : « La lutte contre la pauvreté doit, de toute nécessité, devenir le fer de lance de la stratégie de sécurité en Afghanistan. Pourtant, le pays régulièrement bien moins d'argent des donateurs internationaux que la plupart des autres pays après un conflit<sup>13</sup>. » Nous voyons la nécessité pour le Canada de faire preuve d'initiative et d'innovation, à partir des réalisations courantes. M. Smith a dit au Comité qu'il était « impressionné par la façon dont les fédérations canadiennes ont réussi à faire évoluer leur rôle pour répondre aux besoins sociaux et économiques de leur communauté ». Le Comité a également été chargé de faire de manière radicale pour que elle puisse opérer

Le Canada, qui abrite l'une des plus importantes diasporas afghanes dans le monde, figure aussi parmi les cinq premières donatrices de l'Afghanistan et complète brièvement l'ambassadeur Samad. Pour sa part, l'Afghanistan réprésente le plus important engagement du Canada en matière d'aide bilatérale. Le Canada a promis de lui accorder 1,2 milliard de dollars canadiens au total à ce chapitre d'ici 2011, c'est-à-dire d'ici l'expiration de la période de cinq ans de la Stratégie nationale de développement de l'Afghanistan. Le président de l'ACDI Robert Greenhill a dit au Comité le 27 novembre 2007 que « l'Agence versera plus de 250 millions de dollars en subventions et en contributions en Afghanistan au cours de l'exercice 2007-2008<sup>10</sup> » et que l'ACDI allait augmenter ses effectifs à Kaboul et à Kandahar pour gérer ces deux déclassements. « Notre présence sur le terrain a permis de doubler au cours des deux dernières années : notre personnel comptera 35 professionnels à l'œuvre en Afghanistan d'ici avril 2008, comparativement à seulement dix en 2006 [...] Globallement, avec la création du Groupe de travail sur l'Afghanistan, nos effectifs pour ce programme sont passés d'un peu plus de 20 employés à plus de 80<sup>11</sup>. » Quant à la compagnie de l'armement, il a été dévoilé que l'ACDI avait acquis une participation dans la compagnie de l'armement Kandahar, dont « neut à Kandahar qui supervisent les projets 22 ».

Une des difficultés qui compliquent l'action du gouvernement afghan et des interlocuteurs étrangers au fait que de nombreux problèmes sont liés, si bien que leur résolution exige un travail sur plusieurs fronts à la fois : interventions extrêmes en tous genres, réforme de la gouvernance intérieure, instauratoin de l'Etat de droit et application des lois, lutte contre le trafic des stupéfiants, et ainsi de suite. On insiste souvent sur la nécessité d'établir un climat de sécurité pour que le développement puisse prendre place, mais aussi sur l'importance du développement, plus précisément de l'amélioration tangible des conditions de vie de la population, si l'on veut espérer atteindre les buts visés dans la charte. Sécurité et développement doivent donc être étroitement liés. L'un servira l'autre, il importe donc que les interventions en matière de sécurité et de développement soient simultanées et qu'elles soient complémentaires. De fait, comme l'ambassadeur de l'Afghanistan au Canada Son Excellence Omar Samaa La signale au Comité : « L'Afghanistan n'est pas une question unidimensionnelle, ni une source de préoccupation isolée. On ne peut définir le problème en termes simplistes et accrocheurs, car il sagit d'une question d'importance stratégique grave et complexe ».

Afghanistan et le rôle de l'ACDI

L'aide du Canada aux activités de reconstruction et de développement en

Il est impossible, dans un rapport relativement court, de rendre pleinement justice à la richesse et à la profondeur des témoignages que nous avons entendus jusqu'à maintenant. Nous en donnerons quelques extraits, mais nous encourageons le groupe consultatif indépendant à consulter le rapport de ces auditions qui se trouve sur le site du Comité<sup>5</sup>. Il faut par ailleurs garder en mémoire que tout ce qui a été dit dans ce rapport n'a pas été vérifié par les deux auteurs de ce rapport.

Le Comité prévoit entendre d'autres témoins en 2008 et se rendra en Afghanistan pour se faire une idée aussi juste que possible de la situation sur le terrain avant de formuler ses recommandations finales.

Tous les membres du Comité sont bien conscients du fait que l'Afghanistan demeure encore longtemps une question d'actualité pour la politique internationale du Canada et pour l'ensemble de la communauté internationale. Les informations sur l'Afghanistan reposent souvent sur des estimations divergentes<sup>6</sup>, souvent assorties de réserves ou contestées. Les avis sont partagés sur ce qu'il faut faire et dans quel ordre. Il existe pas de solution rapide et simple. Même les spécialistes de la question se montrent difficiles à déceler :

L'Afghanistan est un pays sur lequel plus on en sait, plus on est dérouté. C'est un pays préoccupant, mais en revanche plus difficile de poser un jugement équilibré. Enfin, c'est sur la situation en Afghanistan un regard le plus objectif possible qui lui permettra de réviser sa politique au gré des circonstances et de contribuer durablement au bien-être de la population afghane. C'est dans cet esprit que nous présentons les quelques réflexions préliminaires qui suivent.

- Que doit faire le Canada pour améliorer les conditions de vie de la population afghane et rendre possible l'instauration d'une paix durable dans le pays?
- La situation en Afghanistan est dans la région est en constante évolution. Certains témoins sont plus optimistes que d'autres quant aux bénéfices de l'intervention du Canada en Afghanistan et à l'avvenir du pays à long terme. Certains peuvent aussi s'être revisés depuis leur comparution et pourraient être rappelés par le Comité.
- Le Comité prévoit entendre d'autres témoins en 2008 et se rendra en Afghanistan pour se faire une idée aussi juste que possible de la situation sur le terrain avant de formuler ses recommandations finales.

Il est impossible, dans un rapport relativement court, de rendre pleinement justice à la richesse et à la profondeur des témoignages que nous avons entendus jusqu'à maintenant. Nous en donnerons quelques extraits, mais nous encourageons le groupe consultatif indépendant à consulter le rapport de ces auditions qui se trouve sur le site du Comité<sup>5</sup>. Il faut par ailleurs garder en mémoire que tout ce qui a été dit dans ce rapport n'a pas été vérifié par les deux auteurs de ce rapport.

2. Que doit faire le Canada pour améliorer les conditions de vie de la population afghane et rendre possible l'instauration d'une paix durable dans le pays?

suivante le 20 novembre :

Après que le Comité a été reconstitué en novembre 2007, il a adopté la motion

Ottawa le 29 mars 2007.

première fois à New York le 7 février 2007 dans le contexte de son étude de la promotion du développement démocratique à l'échelle internationale<sup>1</sup>, puis une seconde fois à

Quelque évidence lors de la précédente session parlementaire afin que ces témoignages soient cetté étude débute par l'adoption de tous les témoignages qui ont été entendus sur cette question lors de la précédente session parlementaire afin que ces témoignages soient connulement au paragraphe 10(2) du Règlement, le Comité invite à comparer, dans les plus bréfs détails, les représentants du gouvernement concernés, des intervenants d'organisations non gouvernementales, ainsi que des experts, afin de compléter cette étude, en s'assurant plus particulièrement, si possible, entre autres aspects, la participation de l'ACDI en Afghanistan et en suscitant d'examiner les pistes de solutions possibles pour l'établissement d'une paix durable en Afghanistan et ce, en vue de faire des recommandations sur le rôle du Canada en Afghanistan après la fin de la présente mission, et de faire un rapport préliminaire à la Chambre des communes au plus tard le 14 décembre 2007.

L'étude des choix qui s'offrent au Canada en Afghanistan est d'une telle portée et d'une telle complexité que le Comité tient à préciser le caractère préliminaire du présent rapport, qui n'est qu'un prélude à une étude exhaustive des questions que nous entendons poser en 2008 après la publication du rapport du Groupe consultatif indépendant du premier ministre sur la mission du Canada en Afghanistan prévue pour la fin de janvier 2008. Nous tenons cependant à attirer l'attention des maires sur certaines questions importantes avant même la publication de ce document—notamment celles qui concerne la nature et l'efficacité de l'aide du Canada aux activités de reconstruction et de développement en Afghanistan, le rôle de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) à cet égard, et la meilleure manière pour le Canada de contribuer à l'instauraison d'une paix durable en Afghanistan. Ces questions font l'objet des deux grandes sections suivantes du rapport.

1. Les ressources (courantes et prévues) que le Canada destine à l'Afghanistan sont-elles achéménées de façon optimale pour un maximum d'efficacité?

L'Afghanistan est devenu la priorité de la politique internationale du Canada et c'est aussi la question sur laquelle est le plus mise à l'épreuve l'approche pangouvernementale concrète coordonnée des activités des principaux ministères et organismes publics canadiens : le ministre des Affaires étrangères et du Commerce international (MÉCI), l'ACDI et le ministre des Affaires étrangères et du Commerce international (MÉCI), sur les éléments qui constituent la marque ultime de la réussite en Afghanistan, mais, dans l'immédiat, les principales préoccupations du Comité se résument à deux questions :

recherches au Centre sur la coopération internationale de l'Université de New York, une grande spécialiste de l'Afghanistan, M. Barnett Rubin, directeur d'études et maître de première session de la trente-neuvième législature. Le Comité a par ailleurs rencontré un de ces auditeuses, notamment celle où nous avons entendu M. Smith, ont eu lieu durant la Affaires étrangères, de la Coopération internationale et de la Défense nationale. La plupart l'ambassadeur de l'Afghanistan au Canada et les ministres actuels et précédents des en Afghanistan durant lesquelles il a entendu bien au-delà de 40 témoins, dont Ainsi, depuis octobre 2006, le Comité a tenu 18 audiences publiques sur la situation

reconstruction et le développement.

Afghaniennes courantes et à venir, en insistant notamment sur les efforts diplomatiques, la Afghaniennes d'un point de vue plus global. Nous nous intéressons aux divers volets de nos Afghanistan en juin 2007<sup>2</sup>. Pour notre part, nous abordons le rôle du Canada en déposé un rapport au Parlement sur la participation des Forces canadiennes au conflit en temps à la question de l'Afghanistan. Le Comité permaneut de la défense nationale a les questions à la Chambre des communes, plusieurs comités ont consacré beaucoup de temps à la question de l'Afghanistan. Les deux dernières séances ont permis de débattre les questions soit déjà bien présents dans le débat. Outre les délibérations et d'action du Canada.

Ce texte a été rédigé il y a neuf mois, mais la question de l'Afghanistan demeure toujours aussi épingle pour la politique internationale du Canada et les enjeux, non seulement pour le Canada, mais aussi pour les autres pays donateurs et les organisations multilatérales—notamment l'OTAN et l'ONU—soit plus élevés que jamais. Il demeure par ailleurs nécessaire de tenir d'autres débats publics variés sur les possibilités de toute autre amélioration des relations. Mais je sais que le Canada a besoin d'urgence d'un

- Gordon Smith, directeur général, Centre for Global Studies,  
Université de Victoria, ancien sous-ministre des Affaires étrangères et ancien ambassadeur du Canada auprès de l'OTAN<sup>1</sup>

Il est ainsi de critiquer la situation en Afghanistan. Il est bien plus difficile de formuler des recommandations sur ce qu'il devrait être fait en Afghanistan. Durant ma carrière, je n'ai jamais eu à affronter un plus grand défi de politique. Je ne suis pas sûr que nous possédions toutes les solutions. Mais je sais que le Canada a besoin d'urgence d'un débat plus clair sur la question. Il y a gros à perdre.

## INTRODUCTION

---

JANVIER 2008

# CANADA MISE À L'ÉPREUVE EN AFGHANISTAN : LA POLITIQUE INTERNATIONALE DU RAPPORT PRÉLIMINAIRE



INTRODUCTION .....	1
L'aide du Canada aux activités de reconstruction et de développement en Afghanistan et le rôle de l'ACDI .....	4
Appui du Canada à l'instauration d'une paix durable en Afghanistan .....	9
PERSPECTIVE D'AVENIR .....	15
NOTES EN FIN DE TEXTE .....	18
ANNEXE A : LISTE DES TÉMOINS (39-1) .....	21
ANNEXE B : LISTE DES TÉMOINS (39-2) .....	25
ANNEXE C : LISTE DES MÉMOIRES .....	27
PROCES-VERBAUX .....	29
OPINION DISSIDENTE DU PARTI CONSERVATEUR DU CANADA .....	31
OPINION DISSIDENTE DU BLOC QUÉBÉCOIS .....	33

## TABLE DES MATIÈRES

---



Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement et à la motion adoptée par le Comité le 20 novembre 2007, le Comité a étudié la politique internationale du Canada en Afghanistan et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

## TRIOSIÈME RAPPORT

a l'honneur de présenter son

# LE COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL



<b>COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES</b>	<b>ET DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL</b>
<b>VICE-PRESIDENTS</b>	Véron. Bryon Wiffert L'hon. Raymond Chan
<b>PRESIDENT</b>	Kevin Sorenson
<b>MEMBRES</b>	<p>L'hon. Kéith Martin Wajid Khan Paul Dewar Peter Goldring L'hon. Denis Lebel L'hon. Deepak Obhrai Bernard Patry Caroline St-Hilaire Francine Lalonde Bill Casey L'hon. Ujjal Dosanjh Autres députés qui ont participé</p>
<b>Greffier du comité</b>	<p>Alexa McDonough L'hon. Ujjal Dosanjh Angela Grandal Greffier du comité</p>
<b>Bibliothèque du Parlement</b>	<p>Service d'information et de recherche parlementaires Gerald Schmitz, Analyste Principal, James Lee et Natalie Mychajlyszyn, Analystes</p>
	!!!



39<sup>e</sup> LEGISLATURE, 2<sup>e</sup> SESSION

JANVIER 2008



Le président  
Kevin Sorenson, député

Rapport du Comité permanent  
des affaires étrangères et du développement  
international

LA POLITIQUE INTERNATIONALE DU CANADA  
MISE À L'ÉPREUVE EN AFGHANISTAN :  
RAPPORT PRÉLIMINAIRE

En vente : Communication Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9  
Les transactions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : <http://www.parl.gc.ca>

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une autre nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou partielle de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vente dans les librairies, les bibliothèques et les institutions universitaires, sera accordée par le Président.



39<sup>e</sup> LEGISLATURE, 2<sup>e</sup> SESSION

JANVIER 2008

Kevin Sorenson, député  
Le président

Rapport du Comité permanent  
des affaires étrangères et du développement  
international

LA POLITIQUE INTERNATIONALE DU CANADA  
MISE À L'ÉPREUVE EN AFGHANISTAN :  
RAPPORT PRÉLIMINAIRE

CANADA  
CHAMBRE DES COMMUNES

